

Niina Heino

Rauman kaupungin hankintatoimen kehittäminen

Opinnäytetyö

Metropolia Ammattikorkeakoulu

Ylempi Ammattikorkeakoulututkinto

Hankintatoimen koulutusohjelma

Opinnäytetyö

3.3.2018

Sisällys

1	Johdanto	1
2	Kohdeorganisaation ja toimintaympäristön esittely	2
2.1	Kuntatalous	2
2.2	Rauman Kaupunki	3
2.2.1	Rauman kaupunkiorganisaatio	3
2.2.2	Rauman kaupungin strategia	5
2.3	Julkiset hankinnat	6
3	Tutkimusongelma ja – kysymykset	7
3.1	Tutkimusongelma	7
3.2	Tutkimuskysymykset	8
3.3	Tutkimusmenetelmä	8
3.4	Validiteetti ja reliabiliteetti	9
4	Teoreettinen viitekehys	9
4.1	Strategia	10
4.1.1	Strategiaprosessi	11
4.1.2	Hankintastrategia	13
4.1.3	Kehittämistyön johtaminen	14
4.2	Hankintatoimen analysoinnin työkaluja	15
4.2.1	Sinisen meren strategia	15
4.2.2	SWOT-Analyysi	16
4.2.3	Spend-analyysi	17
4.2.4	ABC-analyysi	17
4.2.5	Kraljicin portfolio	18
4.2.6	Benchmarking	20
4.3	Hankintatoimen kehittäminen	21
4.3.1	Hankintojen organisointi	22
4.3.2	Kokonaiskustannusajattelu	23
4.3.3	Toimittajayhteistyö osana hankintaprosessia	24
4.3.4	Poikkihallinnollinen yhteistyö	27
4.3.5	Innovatiiviset hankinnat ja ympäristö- ja sosiaaliset näkökulmat	27
5	Kehittämistyön suorittaminen	28

5.1	Analyysivaihe	28
5.1.1	Hankintojen organisointi ja nykyinen hankintastrategia	28
5.1.2	SWOT-analyysit	31
5.1.3	Kysely	32
5.1.4	Työpajat	34
5.1.5	Spend-analyysi, ABC-analyysi ja Kraljicin portfolio	37
5.2	Kehittämistyön suunnan valinta ja raja	39
5.2.1	Hankintaprosessin kehittäminen	40
5.2.2	Immateriaaliset resurssit	42
5.2.3	Materiaaliset resurssit	44
6	Kehittämistyön tulokset	47
6.1	Kehittämistyön implementointi	47
6.2	Muutoksen toteutumisen arviointi	48
7	Pohdinta ja jatkokehitys	50
	Lähteet	53

Liitteet (Työn tilaajan käyttöön)

Liite 1. Ote Rauman kaupungin henkilöstölehddestä 2/2017

Liite 2. Vuoden 2016 ostolaskujen mukainen Spend-analyysi

Liite 3. Rauman kaupungin hankintaohjeet

Tekijä(t) Otsikko	Niina Heino Rauman kaupungin hankintatoimen kehittäminen
Sivumäärä Aika	52 sivua + 3 liitettä 03.03.2018
Tutkinto	Insinööri (ylempi AMK)
Koulutusohjelma	Hankintatoimen koulutusohjelma
Suuntautumisvaihtoehto	
Ohjaaja(t)	Lehtori Esa Väänänen Kehittämispäällikkö Johanna Suokanto
<p>Tämän kehittämistyön tavoitteena oli analysoida perusteellisesti Rauman kaupungin hankintatoimen nykytilaa ja kehittää toimintaa teoreettiseen viitekehykseen nojaten. Tavoitteena oli laatia ajantasaiset hankintaohjeet sekä yhteiset pelisäännöt ja kehittämistavoitteet.</p> <p>Työ toteutettiin toimintatutkimuksena ja siinä käytettiin sekä laadullisia, että määrällisiä tutkimusmenetelmiä. Työ aloitettiin nykytila-analyysillä, johon osallistettiin kaikki sidosryhmät. Analyysissä käytettiin useita eri työkaluja kuten; Sinisen meren strategiaa, SWOT-analyysiä, Spend-analyysiä, ABC-analyysiä, Krajlicin portfolioa sekä benchmarkkausta.</p> <p>Hankintatoiminnassa havaittiin puutteita, kuten aikataulutuksen ja ennakkoinnin puuttuminen, vähäinen markkinavuoropuheluiden, poikkihallinnollisen yhteistyön ja kokonaiskustannusajattelun hyödyntäminen, vanhentuneet hankintaohjeet ja ajoittain niukat henkilöstöresurssit.</p> <p>Ilmenneet kehittämistarpeet olivat tyypillisiä julkisille organisaatioille. Toimintatutkimuksessa kehitettiin Rauman kaupungin hankintaprosessia ennakoivammaksi. Avoimuutta lisättiin ja aikataulutusta helpotettiin vuosikellon avulla ja hankintojen organisointia ja vastuunjakoa tarkasteltiin nykyiseen uuteen organisaatioon sopivammaksi. Otettiin käyttöön myös uusi pienhankinta-ohjelma. Kaikki kehittämistoimenpiteet kirjattiin uusiin kaupunginhallituksen hyväksymiin hankintaohjeisiin yhteisiksi, koko organisaatiota koskeviksi toimintasäännöiksi.</p>	
Avainsanat	julkiset hankinnat, hankintatoimen kehittäminen, strategia

Author(s) Title	Niina Heino Developing the Procurement Processes of the City of Rauma
Number of Pages Date	52 pages + 3 appendices 3 May 2018
Degree	Master of Engineering
Degree Programme	Supply Chain Management
Specialisation option	
Instructor(s)	Esa Väänänen, Senior Lecturer Johanna Suokanto, Development Manager
<p>The aim of the Master's thesis was to carry out a deep-dive analysis of the current operations in the procurement department of the City of Rauma and to develop the operations according to the theoretical frame. The objective was to create up-to-date procurement instructions, common rules and improvement solutions.</p> <p>The thesis was conducted using action-based investigation. To support the investigations, qualitative and quantitative measurement tools were used. The work was started with the current situation analysis where all the attached parties were involved. The following tools were used: Blue ocean strategy, SWOT-Analysis, Spend -Analysis, ABC-Analysis as well as Krajlicin portfolio and benchmarking.</p> <p>During the research, several aspects were discovered that were lacking in the procurement process. Scheduling and preventive action strategies did not exist or were not applied. Minimal dialogues and cross departmental cooperation were lacking as well as a general way of thinking about cost effectiveness. The research results also revealed expired procurement instructions and occasional lack of human resources.</p> <p>The discovered improvement needs are very common for a public organisation. As a result, the procurement processes of the City of Rauma were developed more preventive. It was discovered that the accomplished changes increased the transparency between the departments. In addition, scheduling was improved by a planning cycle tool, and the organisation and responsibilities were zoomed more precisely to fit better for the new model. A new program for small purchases was taken into use. In conclusion, all the improvement solutions were registered in the new common procurement instructions that now constitute the new code of conduct approved by the city council of Rauma.</p>	
Keywords	Public procurement, Developing the procurement, Strategy

1 Johdanto

Julkisella sektorilla tulee hankinnoissa noudattaa lakia julkisista hankinnoista (1397/2016). Sen mukaan kaikki kynnysarvon ylittävät hankinnat täytyy kilpailuttaa julkisesti. ”Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailussa”. Hankintalain säädökset liittyvät kilpailutuksen eri vaiheisiin, muun muassa tarjouspyyntöasiakirjojen laatimiseen, hankinnasta ilmoittamiseen tarjousten käsittelyyn ja hankintapäätöksen tekemiseen (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 381). Hankintalaki sääntelee kilpailuttamisen ja julkisen sektorin keskittyminen kohdentuukin helposti siihen, että kilpailutus tehdään lain mukaisesti. Tulisi kuitenkin muistaa, että onnistunut hankinta on paljon laajempi kokonaisuus. (Nieminen 2016, 204-205.)

Opinnäytetyön tarkoituksena on tarkastella strategiatyön avulla Rauman kaupungin hankintatoimen nykytilaa ja kehittää hankintatoimea tutkimuksessa havaittujen heikkouksien osalta. Tutkimuksen avulla pyritään saamaan kokonaiskuva, mitä ostetaan, mistä ja kuinka paljon. Selvitetään mitkä ovat Rauman kaupungin strategisesti tärkeät kilpailutukset ja mitkä rutiinihankintoja. Pää tavoitteena on operatiivisen hankintatyön sujuvoittaminen, uuden hankintaohjeistuksen laatiminen sekä tulevaisuuden kehittämistavoitteiden määrittely.

Kehittämistehtävä on tarpeellinen Rauman kaupungin hankintatoimelle ja koko organisaatiolle. Vuoden 2017 alusta tuli voimaan uusi hankintalaki ja samana vuonna Rauman kaupunki toteutti suuren organisaatiomuutoksen. Edellinen kaupungin hankintastrategia on vuodelta 2006. Siinä on keskitytty hankintatoimen ohjaamiseen ja aseman vahvistamiseen. Kuntaorganisaatio on kuitenkin muuttunut kymmenen vuoden aikana. Hankinta tulisi nähdä koko kaupunkiorganisaatiota tukevana strategisena toimintona, jossa on huomioitu hankintatoimen jatkuvan kehittämisen lisäksi muun muassa paikallisen elinvoimaisuuden edistäminen, hankintojen laadun ja kustannustehokkuuden vahvistaminen sekä sosiaalisten-, innovatiivisten-, ympäristövaikutusten huomioiminen.

2 Kohdeorganisaation ja toimintaympäristön esittely

2.1 Kuntatalous

Valtio, kunnat, kuntayhtymät, Ahvenanmaan maakuntahallinto sekä sosiaaliturvarahastot kuuluvat julkiseen sektoriin. Julkisen sektorin osuus Suomen bruttokansantuotteesta on yli 50 prosenttia. 1970-luvulla tapahtui julkisten menojen suurin kasvu, mikä johtui merkittävästä palvelurakenteellisesta muutoksesta, kun painopiste siirtyi maanpuolustuksesta ja turvallisuudesta hyvinvointivaltion ylläpitoon ja kehittämiseen. Yhteiskunta siirtyi kantamaan vastuuta siitä, mikä aikaisemmin kannettiin pääosin perhe- ja sukukohteisesti. Muutoksia aiheutti muun muassa kansanterveyslain voimaantulo, peruskoulu ja päivähoitojärjestelmän laajennus. (Lauslahti 2003, 25-26.)

Kunnan tehtävä on edistää asukkaiden hyvinvointia ja alueen kestäväää kehitystä. Kunnilla on järjestämisvastuu laissa säädetyistä peruspalveluista, joita ovat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, koulutus- ja kulttuuripalvelut sekä tekniset palvelut. Kunnat vastaavat myös näiden toimintojen rahoittamisesta. Valtio huolehtii peruspalveluihin liittyvästä lainsäädännöstä. Laissa säädettyjen tehtävien lisäksi kunta voi ottaa hoidettavakseen myös vapaaehtoisia tehtäviä, joita ovat esimerkiksi vapaa-ajan toiminta, ammatillinen koulutus, asuntotoimi, joukkoliikenne ja satamatoiminta, elinkeinojen tukeminen ja matkailu. (Suomen kuntaliitto 2012, 7-8.)

Kunnilla on tulevaisuudessa vaikeuksia tarjota lakisääteisiä peruspalveluja, saati sitten ennaltaehkäisevää toimintaa. Suurin syy tähän on väestön ikärakenteen muuttuminen. Yli 65-vuotiaiden määrä nousee ja 20-64 vuotiaiden määrä supistuu. Ikärakenteen muutos lisää palveluiden kysyntää väestön vanhenemisen kautta sekä vähentää työikäisten henkilöiden määrää. Globalisaatio puolestaan tuo kuntien talouteen yhä enemmän ennalta-arvaamattomuutta. (Kanerva 2008, 9.)

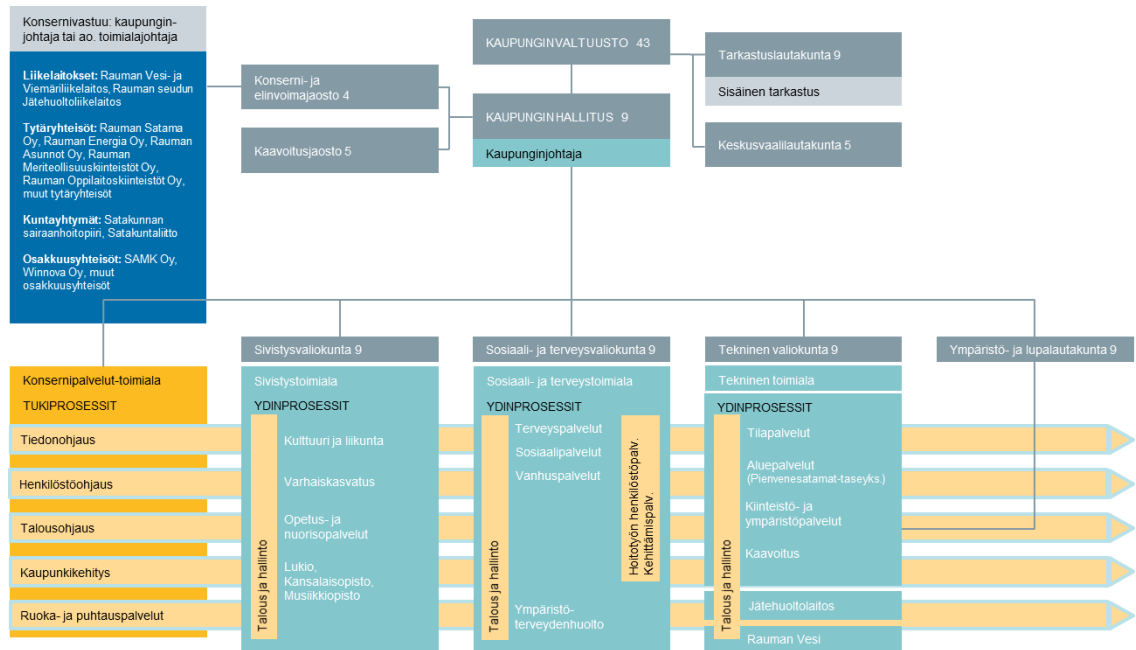
Kuntasektori elää siis laajassa mittakaavassa suurien muutosten aikaa. Uusi kuntalaki pyrkii vastaamaan toimintaympäristöissä tapahtuviin muutoksiin. Kuntarakennemuutoksen avulla tavoitellaan parannuksia alueelliseen elinvoimaisuuteen ja kilpailukykyyn sekä palvelujärjestelmän kokonaiskehittämiseen. Sote- ja maakuntauudistuksien myötä kuntien toimintaympäristö muuttuu. Kuntien rooli muuttuu palvelujen tuottajasta niiden turvaajaksi ja palveluilta tullaan odottamaan entistä enemmän. (Suomen kuntaliitto 2017.)

2.2 Rauman Kaupunki

Rauma on vuonna 1442 perustettu 39 614 asukkaan meri- ja rannikkokaupunki Satakunnassa. Kaupunki tunnetaan omaperäisestä Rauman Giälestään sekä kahdesta UNESCO:n maailmanperintökohteestaan eli Vanhasta Raumasta ja Sammallahdenmäestä. Rauman vahvuuksia ovat teollisuuden pitkät perinteet sekä satama. Suurin työnantaja on Rauman kaupunki. Muita suuria työllistäjiä ovat UPM-Kymmene Oyj, Euroports Rauma Oy, Oras Oy, Rolls-Royce Oy ja Osuuskauppa Keula. (Avaintiedot. 2017.)

2.2.1 Rauman kaupunkiorganisaatio

Rauman kaupungilla otettiin 1.6.2017 käyttöön niin kutsuttu uuden sukupolven organisaatio. Organisaatiomuutoksen suunnittelussa oli henkilöstö alusta asti tiiviisti mukana muun muassa erilaisten työyhteisötehtävien kautta. Organisaatioremontilla pyritään johtamisen selkeytymiseen, byrokratian vähentämiseen ja toiminnan muuttamiseen asiakaslähtöisemmäksi ja vuorovaikutteisemmaksi. Henkilöstöltä odotetaan jatkossa enemmän oma-aloitteisuutta ja osaamista, esimiehiltä puolestaan odotetaan valmentavaa johtamista. Vuorovaikutusta kuntalaisten kanssa lisätään muun muassa erilaisten yhteistyöverkostojen kautta. Uudenlaiset poikkihallinnolliset tiimit, joissa on mukana edustajia eri toimialoilta, mahdollistavat uuden tavan tehdä työtä. Tavoitteena on, että osaamista saadaan jaettua laajemmin ja monipuolisemmin ja tiimissä toimiminen lisää työntekijöiden kokonaisnäkemystä prosessin alusta aina asiakkaalle saakka. Lisäksi pyritään vähentämään päällekkäisen työn tekemistä. Kuviossa 1 on esitetty Rauman kaupungin uusi organisaatio.



Kuvio 1. Rauman kaupungin organisaatiokaavio (Organisaatiouudistus. 2017.)

Rauman kaupunkiorganisaation ylimmän johdon muodostaa 43 valtuutetun kaupunginvaltuusto, 9 jäseninen kaupunginhallitus sekä kaupunginjohtaja. Kaupunginhallituksessa on myös 4 jäseninen konserni- ja elinvoimajaosto ja 5 jäseninen kaavoitusjaosto. 9 jäsenisiä valiokuntaa ovat sosiaali- ja terveystoimiala, sivistysvaliokunta sekä tekninen valiokunta. Myös ympäristö- ja lupalautakunnassa on yhdeksän jäsentä. (Rauman kaupungin hallintosääntö 2017, 11-16.)

Rauman kaupunkiorganisaatiossa oli vuonna 2016 yhteensä 2900 työntekijää, joista vakinaista henkilöstöä oli 77,6 prosenttia. Kuten kuntasektori yleensä, myös Rauman kaupungin henkilöstö on vahvasti naisvaltainen. Koko henkilöstön keski-ikä oli 46,4 vuotta. Sosiaali- ja terveystoimiala on toimialoista suurin. Siellä työskenteli vuonna 2016 noin 41 prosenttia koko henkilöstöstä. Sivistystoimialaan on organisaatiouudistuksessa yhdistynyt kaksi erillistä virastoa eli Kasvatus- ja opetus sekä Kulttuuri- ja vapaa-aika. Niissä työskenteli vuonna 2016 yhteensä noin 34 prosenttia henkilöstöstä. Teknisellä toimialalla puolestaan oli noin 8 prosenttia ja konsernipalveluissa noin 3 prosenttia henkilöstöstä. Loput henkilöstöstä työskenteli liikelaitoksissa eli Rauman Vedessä ja jätehuoltoliikelaitoksessa sekä taseyksiköissä, joita ovat ruoka- ja puhtauspalvelut ja yhden henkilön työllistävä pienvenesatamat. (Alho-Malmelin 2017, 3-4.)

2.2.2 Rauman kaupungin strategia

Rauman kaupungin strategiaa kutsutaan Rauman Tarinaksi. Sen ajatuksena on, että tarinamuotoinen strategia ei vanhene vaan päivittyy koko ajan. Tarina kertoo suunnan ja kaikki keskeiset linjaukset. Rauman Tarinan ensimmäinen nelivuotiskausi päättyi syksyllä 2017, jolloin kaupunginvaltuusto hyväksyi Rauman Tarinalle jatko-osan seuraavaksi neljäksi vuodeksi.

Rauman Tarinan kakkososaan toimintaa ohjaaviksi arvoiksi kirjattiin; osallistava, oppiva, ennakoiva ja rohkea. Osallistava organisaatio arvostaa ja kuuntelee sidosryhmiään. Osallistava henkilöstö innostaa osallistumaan ja näin saadaan kaikkien ideat ja osaaminen käyttöön. Oppiva organisaatio puolestaan on kehitysmuotoinen ja luo edellytyksiä oppimiselle. Se tunnistaa myös virheet, sallii ne ja oppii niistä. Ennakoiva organisaatio ei odota muutosta vaan tekee sen itse. Ennakoiva organisaatio tunnistaa myös asiakkaiden tarpeet ja reagoi niihin nopeasti. Rohkea organisaatio tarttuu tilaisuuksiin ja kyseenalaistaa nykyiset tavat tehdä asioita. Rohkea henkilöstö ei mene sieltä missä aita on matalin, eikä myöskään piiloudu pykälän tai toisten henkilöiden taakse. (Strategia/Rauman Tarina, osa 2. 2018.)

Rauman Tarinan kakkososan ensimmäiseksi linjaukseksi kaupunginvaltuusto asetti, että Rauman kaupunki on terveellinen, turvallinen ja palveleva. Tällä tarkoitetaan muun muassa sitä, että palvelut toimivat ja asukkaiden arki on helppoa. Ympäristön turvallisuudesta, terveellisyydestä sekä viihtyisyydestä tulee huolehtia kestävästi ja syrjäytymisen ehkäisemiseen tulee panostaa. Toinen linjaus on vireä elinkeinoelämä. Linjauksen tavoitteisiin pääsemiseksi tulee turvata koulutustarjontaa elinkeinoelämän tarpeisiin, tukea investointeja, pitää kokonaisveroaste kilpailukykyisenä ja pyrkiä ennakoivaan ja mahdollistavaan maankäytön suunnitteluun. Kolmannella linjauksella pyritään liikenne- ja sähköisten yhteyksien parantamiseen sekä eri verkostojen aktiiviseen hyödyntämiseen. Viimeinen, neljäs linjaus on houkutteleva Rauma. Eli Rauman imagoa pyritään kehittämään, merellisyyttä tehdään näkyvämmäksi, uusia ideoita toteutetaan rohkeasti ja kehitetään Raumaa tapahtumakaupunkina. (Strategia/Rauman Tarina, osa 2. 2018.)

Rauman tarina tarkentuu ja konkretisoituu vuoden 2018 aikana laadittavissa toimialakohtaisissa toimintasuunnitelmissa. Toimintasuunnitelmiin asetetaan selkeät mittarit, joilla mitataan tavoitteiden saavuttamista. Rauman Tarinaa arvioidaan ensimmäisen ja kolmannen vuoden jälkeen ja linjauksia, kärkiä ja muuta sisältöä voidaan tarvittaessa muuttaa. (Strategia/Rauman Tarina, osa 2. 2018.)

2.3 Julkiset hankinnat

Julkiset hankinnat ovat ostoja, joita kunnat valtio ja muut hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiköt tekevät oman organisaation ulkopuolelta vastiketta vastaan (Kontio & Kronström & Kumlin & Mäki 2017, 27). Kansantalouden kannalta julkiset hankinnat ovat merkittäviä, sillä vuonna 2013 julkisen sektorin ulkoisten hankintojen arvo oli Suomessa noin 34 miljardia, mikä on noin 18 prosenttia bruttokansantuotteesta. Julkisia hankintoja säädellään hankintalailla. (Eskola & Kiviniemi & Krakau & Ruohoniemi 2017, 19.)

Suomen kansallinen julkisten hankintojen lainsäädäntö uudistui vuoden 2017 alussa. Voimaan tulivat uudet lait eli laki julkista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) eli tuttavallisemmin hankintalaki sekä laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (1398/2016) eli erityisalojen hankintalaki. Hankintalakien uudistuksen myötä astuivat voimaan EU:n uudet hankintadirektiivit. Uudistuksessa huomioitiin Euroopan unionin sekä kansallisten tuomioistuinten julkisia hankintoja koskevia oikeuskäytäntöjä. Kansallisia hankintoja koskevien menettelyjen yksinkertaistaminen ja yksityiskohtaisesta säätelystä luopuminen oli yksi lainsäädännön uudistuksen merkittävämpiä muutoksia. (Eskola ym. 2017, 19.)

Julkisten hankintojen säätelyn tavoitteena on julkisten varojen tehokas käyttö, laadukaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen edistäminen, markkinoilla olevan kilpailun hyödyntäminen sekä potentiaalisten toimijoiden tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Hankinnat tulee toteuttaa sellaisina tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina, että myös pienet ja keskusuurat yritykset voivat osallistua tarjouskilpailuihin. (Eskola ym. 2017, 23.)

Huomioitavaa on, että hankintalaki on ainoastaan menettelylaki, joten se ei ota kantaa yksittäisten hankintojen laatumäärittelyihin. Laissa pyritään kuitenkin siihen, että laatutekijät huomioitaisiin hyvin jo hankinnan suunnitteluvaiheessa, esimerkiksi huomioimalla käyttäjän näkökulma ja tarpeet, sekä hankinnan kohteena olevaan toimintaan sovellettava lainsäädäntö. Hankintojen taloudellisen vaatimuksen huomioimisella tarkoitetaan puolestaan sitä, että hankintayksikkö hyödyntää kilpailuolosuhteet ja järjestää hankintalain mukaisen tarjouskilpailun. Lisäksi sillä tarkoitetaan oikean hankintamenettelyn valintaa ja tarjouspyynnön hinta-laatusuhteen määrittelyä. (Eskola ym. 2017 24-25.)

Julkiset hankinnat jakautuvat kolmeen pääryhmään hankintalain kynnysarvojen mukaisesti. EU-hankintoja ovat hankinnat, jotka ylittävät EU-kynnysarvot. Kansalliset hankinnat jäävät EU-kynnysarvojen alapuolelle, mutta ylittävät kansalliset kynnysarvot. Pienhankinnat jäävät kansallistenkin kynnysarvojen alapuolelle, joten niissä ei noudateta

hankintalakia. Hankintayksiköiden tulee kuitenkin noudattaa myös pienhankinnoissa hankintalain yleisiä periaatteita eli avoimuutta, syrjimättömyyttä ja suhteellisuutta. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012, 382.) Taulukossa 1 on esitetty hankintalain mukaiset kynnysarvot.

Kansalliset kynnysarvot (Hankintalain 25 §)	Kynnysarvo
Tavara- ja palveluhankinnat	60 000 €
Rakennusurakat	150 000 €
Käyttöoikeussopimukset	500 000 €
Terveystenhoito- ja sosiaalipalvelut	400 000 €
Muut erityiset palvelut	300 000 €
Suunnittelukilpailut	60 000 €
EU-kynnysarvot (Hankintalain 26 §)	Kynnysarvo
Tavara- ja palveluhankinnat	221 000 €
Rakennusurakat	5 548 000 €
Suunnittelukilpailut	221 000 €
EU-kynnysarvot (Erityisalojen hankintalain 13 §)	Kynnysarvo
Tavara- ja palveluhankinnat	443 000 €
Rakennusurakat	5 548 000 €
Käyttöoikeussopimukset	5 548 000 €
Suunnittelukilpailut	443 000 €

Taulukko 1. Hankintalain mukaiset kynnysarvot (Kynnysarvot. 2018)

3 Tutkimusongelma ja – kysymykset

3.1 Tutkimusongelma

Tutkimusongelmana on se, että Rauman kaupungin hankintastrategia on laadittu yli kymmenen vuotta sitten. Tällöin on viimeksi pysähdytty tarkemmin ja perusteellisemmin miettimään hankintatoimen tilaa ja kehittämistarpeita. Tutkimuksen tavoitteena onkin saada kattava kuva Rauman kaupungin hankintatoimen nykytilasta ja kehittää hankintatoimea tutkimuksessa havaittujen kehittämistarpeiden osalta.

Päätavoitteena on saada ajantasaiset pelisäännöt hankintojen tekemiseen. Empiirisenä havaintona voidaan todeta, että kokonaiskuva hankinnoista on puutteellinen. Hankintaprosessin ongelmakohtia on hankintojen ennakoimattomuus sekä se, ettei toimittajayhteistyötä tehdä hankinnan suunnitteluvaiheessa.

3.2 Tutkimuskysymykset

Kanasen (2014, 15) mukaan toimintatutkimuksen tutkimuskysymykset eroavat perinteisistä tutkimuskysymyksistä ja ne ovat tyypillisiä johtamiseen ja esimiestyöhön liittyviä kysymyksiä, kuten myös tässä tutkimuksessa:

1. Millainen on Rauman kaupungin hankintatoimen nykytila?
2. Mitkä ovat Rauman kaupungin hankintatoimen kehittämistarpeet?
3. Miten kehitystyö toteutetaan ja saadaan käytäntöön?

3.3 Tutkimusmenetelmä

Tutkimusmenetelmänä käytetään toimintatutkimusta (action research). Se tutkimusstrategia, jolla saadaan tietoa tutkittavasta ilmiöstä. Se on sekä laadullinen eli kvalitatiivinen, että määrällinen eli kvantitatiivinen tutkimus. Toimintatutkimus on luonteeltaan prosessi- ja sitä käytetään esimerkiksi ryhmän toiminnan kehittämiseen ja tuloksellisuuden parantamiseen. Muutos edellyttää muutettavan ilmiön tuntemista ja siihen vaikuttavien tekijöiden selvittämistä. (Kananen 2014, 11-15.)

Toimintatutkimus eroaa perinteisestä laadullisesta tutkimuksesta siinä, että tutkija toimii ryhmän aktiivisena jäsenenä. Tutkija pyrkii vaikuttamaan kohdeyleisön käytökseen toimimalla ikään kuin katalysoijana ja muutosagenttina. Toimintatutkimusta ei voi suunnitella kohderyhmän ulkopuolella, eikä sitä voi jättää tutkimuksen päätyttyä ainoastaan ulkopuolisten arvioitavaksi. Toimintatutkimus voidaan kuvata osallistuvaksi, reflektiiviseksi, käytännönläheiseksi ja sosiaaliseksi prosessiksi. (Linturi 2003.)

Toimintatutkimukselle on tunnusomaista käytännön ja teorian vuorovaikutus sekä syklimäinen etenemistapa. Perussykliin kuuluvat toiminnan suunnittelu, itse toiminta, toiminnan havainnointi ja reflektointi. Reflektoinnin jälkeen käynnistyy toinen sykli tarkastetulla suunnitelmalla ja sen toteutuksella ja havainnoinnilla, joita sitten taas toisen syklin lopuksi reflektoidaan. Reflektoinnin avulla tehdään havaintoja uuden toimintamallin ja itse toiminnan vaikutuksista tutkittavaan kohteeseen. Se avaa tutkijalle uusia näkökulmia ja ulottuvuuksia. Toiminnan kehittäminen voidaan ymmärtää jatkuvaksi prosessiksi, jonka päämääränä ei ole esimerkiksi jokin tietty, entistä parempi toimintatapa, vaan uudella tavalla ymmärretty prosessi. (Linturi 2003.)

3.4 Validiteetti ja reliabiliteetti

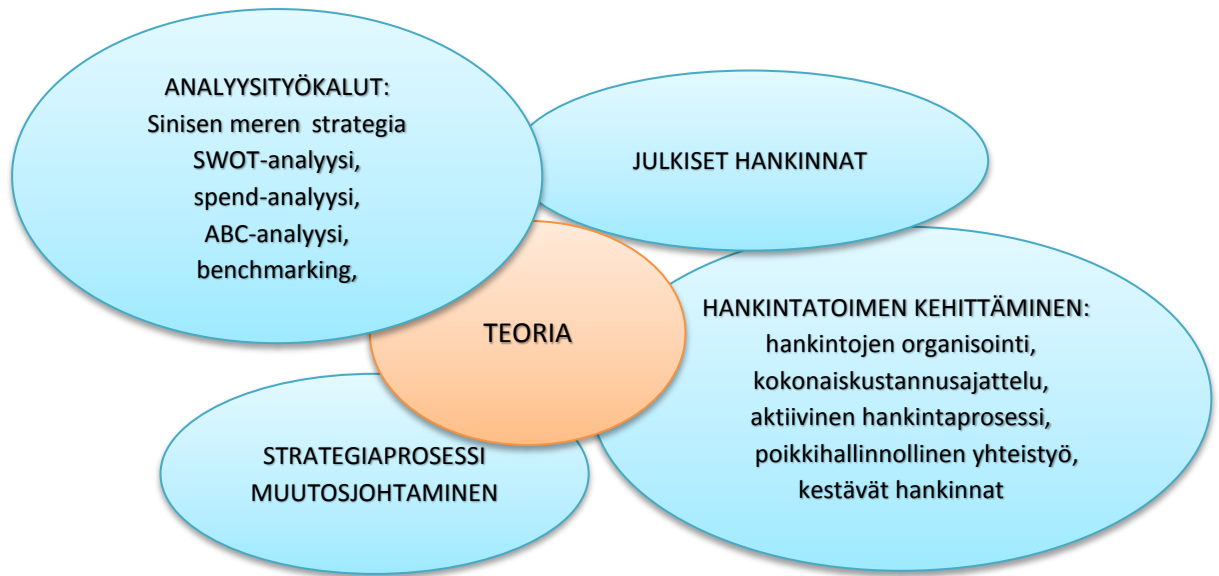
Toimintatutkimuksessa kulkee rinnakkain kaksi prosessia eli kehittämistyö ja tutkimustyö. Tieteellisessä tutkimustyössä tulee käyttää luotettavuustarkastelua ja tieteen menetelmiä. Kehittämistyössä puolestaan ovat omat sääntönsä, mutta tieteellisyyttä ja tutkimustyön menetelmiä ei saa unohtaa. (Kananen 2012, 162.)

Validiteetilla halutaan varmistaa asetettujen tavoitteiden saavuttaminen ja se, että tutkitaan oikeita asioita. Se voidaan jakaa vielä ulkoiseen ja sisäiseen validiteettiin. Sisäinen validiteetti kuvaa tutkimusprosessin luotettavuutta. (Kananen 2012, 171.) Tässä tutkimuksessa pyritään poistamaan sisäisen validiteetin pienentäviä tekijöitä dokumentoimalla tutkimusprosessi mahdollisimman tarkasti, johtamalla käytettävät käsitteet teoriaan pohjautuen sekä valitsemalla oikeat mittarit. Ulkoinen validiteetti puolestaan kuvaa tutkimustulosten yleistettävyyttä eli kuinka tutkimustulokset pätevät samanlaisissa tilanteissa (Kananen 2012, 168). Pyrin kehittämistyössäni ottamaan tutkimukseen mukaan kaikki, joita kehittämistyö koskettaa ja näin varmistamaan tutkimuksen ulkoisen validiteetin.

Reliabiliteetilla tarkoitetaan puolestaan sitä, että tutkimustulokset ovat pysyviä. Mikäli tutkimus toistetaan, saadaan samat tulokset. Se, että tutkimus on reliabiliteetti, ei takaa, että se on luotettava. Jos mittari on ollut alun perin väärä, eivät tulokset toistettaessa muutu. Tutkimuksen reliabiliteetti yhdistetään yleensä kvantitatiiviseen tutkimukseen ja mittarin tai menetelmän luotettavuuteen (Kananen 2012, 167-168.) Pyrin kehittämistyössäni varmistamaan määrällisten mittareiden reliabiliteetin sillä, että käytetyt mittaukset ovat toistettavissa samanlaisina milloin tahansa.

4 Teoreettinen viitekehys

Saaren (2016) mukaan strategiatyössä tulee soveltaa rohkeasti useita eri teoreettisia viitekehyksiä prosessin aikana. Tämän toimintatutkimuksen viitekehys on esitetty kuviossa 2.



Kuvio 2. Opinnäytetyön teoreettinen viitekehys

4.1 Strategia

Strategia-sanana määrittely ei ole aivan helppoa. Sitä on aikojen kuluessa kuvattu usealla eri tavalla. Yksi määrittely on, että strategia on johdonmukainen malli, suunnitelma ja tietoisesti päätetty toiminnan suunta, joka ohjaa päätöksiä ja toimintaa. Strategian avulla pyritään ennakoimaan tulevaisuutta sekä edesauttamaan organisaation mahdollisuuksia selviytyä nykypäivän varsin epävarmoissa toimintaympäristöissä. (Sallinen, Majoinen ja Salenius 2012, 136.) Strategia voidaan kuvata myös selkeäsanaiseksi ja julkiseksi linjaukseksi siitä tavasta, miten organisaatio on suunnitellut saavuttavansa päämääränsä sekä tavoitteensa. Strategia on ohje organisaatiolle siitä, miten sen tulee toimia. (Lindroos & Lohivesi 2010, 27.)

Julkishallinnon organisaatioiden strategiat poikkeavat yksityisten yritysten strategioista. Yritysten tulee tuottaa asiakashyödyn tuottamisen lisäksi myös ylijäämää. Julkisille organisaatioille riittää se, että ne tuottavat perustehtävänsä tehokkaasti. Julkisen organisaation johtamisessa ja strategiatyössä tulee siis kiinnittää huomiota hieman eri seikkoihin kuin yksityisessä organisaatiossa. Julkishallinnon palveluiden kohdalla esiintyy paljon uudistamistarpeita ja joskus muutostarve on hyvinkin huomattavaa. Esimerkiksi paine uudistaa kasvaa silloin, kun lakeja uudistetaan. Strategiatyön painopiste onkin eri-

tyisesti lainsäätäjän ja kansalaisten asettamien tavoitteiden täyttäminen ja niiden toteuttaminen lisäarvoa tuovalla ja resursseja hyödyntävällä tavalla. (Lindroos & Lohivesi 140-143.)

Visio puolestaan on päämäärä, kuva halutusta tulevaisuudesta, johon strategian avulla on tarkoitus päästä. Se on aikajänteeltään strategian osa-alueista pisimmälle tähtäävä. Usein se tehdään noin 10 vuoden aikajaksolle. (Pauni & Ojakoski 2013, 31.) Tehokas visio innostaa henkilöstöä ja on tärkeä etenkin organisaatioille, jotka uudistavat toimintaansa. Hyvä visio on henkilöstöä yhdistävä tekijä. Se on haasteellinen tavoite, jonka eteen koko henkilöstö yhdessä ponnistelee. (Lindroos & Lohivesi 2010, 24.) Sanamuodoltaan vision on oltava selkeä ja iskevä. Ympäripyöreät visiot eivät sitouta ketään eivätkä innosta henkilöstöä parempiin suoriutuksiin. Jos visiota ei saada määriteltyä, on parempi olla ilman visiota, kuin tyytyä yhdentekevyyksiin tai laimeisiin lauseisiin. (Pauni & Ojakoski 2013, 33.)

4.1.1 Strategiaprosessi

Strategiaprosesseja on paljon, mutta pääperiaatteeltaan ne ovat melko samanlaisia. Tässä työssä on kuvattu Lindroos ja Lohiveden (2010) mukainen julkishallinnon strategiaprosessi ja mukaan on otettu Kamenskyn (2015) ajatuksia strategian luomisesta.

Lindroos ja Lohivesi (2010, 141) ovat kuvanneet julkishallinnon strategiaprosessin viiden keskeisen työjakson mukaisesti:

1. Analyysivaihe
2. Strategisen suunnan valinta
3. Strategian määrittely
4. Strateginen johtaminen
5. Toteutusvaihe

Yleensä strategiaprosessin vaiheet käydään läpi järjestyksessä, mutta edellisiin vaiheisiin joudutaan ehkä palamaan prosessin edetessä. Voi käydä esimerkiksi niin, että määrittelyvaiheessa tarvitaankin jotain muuta tietoa, kuin analyysivaiheessa on tuotettu. Näissä tilanteissa tulee olla joustava, jotta taataan lopputuloksena hyvä ja tarkoituksenmukainen strategia. (Lindroos & Lohivesi 2010, 30.)

Julkisen sektorin strategian analyysivaiheessa käytetään samoja työkaluja kuin yksityisellä puolellakin. Niitä ovat esimerkiksi toimintaympäristöanalyysi, sidosryhmäanalyysi ja oman toiminnan arviointi. (Lindroos & Lohivesi 2010, 144.) Kamenskyn (2015, 57-60) mukaan strategiaprosessissa on erittäin tärkeää, että analyysivaihe toteutetaan huolellisesti. Oikean ongelman määrittäminen on työn onnistumisen edellytys. Ongelmanasettelu on usein monimutkaista ja tiedonhankinta aikaa vievää. On eriteltävä ja jaoteltava tietoa sekä muokattava ja yhdisteltävä sitä. On katsottava asioita erilisista näkökulmista ja erilaisilla kriteereillä. Kokonaiskuvan saaminen on ratkaisevan tärkeää sekä se, että oikeat henkilöt ovat mukana analyysivaiheessa. Jotta analyysiä voidaan hyödyntää, on tehtävä myös johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset.

Strategian sisällön määrittelyssä avainasemassa on ajantasainen ja osuvasti kiteytetty perustehtävä. Strategian suunnitteluvaiheen alkaessa perustehtävän sisältöä tarkastellaan ja pyritään näkemään, vastaako se myös nykyisen toiminnan sisältöä. Suunnittelussa tulisi riittävän selkeästi täsmentää, millainen organisaatio haluaa olla perustehtävänsä toteuttajana. Ilman selkeitä tavoitteita on vaikea määrittää keinoja tavoitteiden saavuttamiseen. Strategiaan tulee siis kirjata, kuinka visioon askel askeleelta päästään. Myös tavoitteiden toteutumisen seuranta on tärkeää. (Lindroos & Lohivesi 2010, 145-147.) Myös Kameskyn mukaan (2015, 60-63) strategian ytimessä ei ole tavoitteet vaan toiminnan keskeiset suuntaviivat ja keinot. Tavoitteiden oikea määrä on tärkeää. Niitä tulisi olla 5-10 per yksikkö. Nekin tavoitteet tulisi priorisoida. Tavoitteiden tulee olla haasteellisia, mutta kuitenkin realistisia. Myös aikajänteeseen tulee kiinnittää huomiota sekä tavoitteiden mitattavuuteen.

Strategian määrittelyvaiheessa käydään läpi muun muassa strategiset keinot, rahoitusmallit, resurssit ja toimintaprosessit. Julkisella sektorilla strategiset keinot jaetaan asiakas- ja palveluvalintoihin. Niiden avulla pyritään määrittämään omat asiakkaat ja se kuinka heitä palvellaan. Asiakkaat voidaan ryhmitellä ja tavoitteena on tuottaa kaikille ryhmille heidän tarpeitaan ja odotuksiaan vastaavat palvelut. Resursseihin luetaan sekä materiaalisia että immateriaalisia resursseja. Työvälineitä ja laitteita tarvitaan laadukkaiden palveluiden tuottamiseen. Henkilöstö ja sen osaaminen, tietojärjestelmät, johtamisjärjestelmät ja organisaatiokulttuuri ovat immateriaalisia resursseja. Myös niiden valmiuksia tulevaisuudessa on tarkasteltava. Toimintaprosessien uudistaminen on yksi avain julkisen puolen tehokkuuden parantamisessa, sillä työmäärä kasvaa jatkuvasti,

mutta samanaikaisesti henkilöstöresurssit vähenevät. Henkilöstöresurssien lisäämisessä tulee huomioida myös mahdollisuus verkottua erilaisten, julkisten tai yksityisten kumppanien kanssa. (Lindroos & Lohivesi 2010, 149-153.)

Toimintasuunnitelmia käytetään strategian toteuttamisen välineinä. Toimintasuunnitelmat sisältävät tavoitteet ja keinot, joilla tavoitteiden toteutusta tuetaan. Toteutusvaihe ei ole lyhyt, tietyn ajanjakson kestävä vaihe kuten analyysi- ja suunnitteluvaiheet, vaan se on jatkuva ja koko strategiajakson kestävä prosessi. Strategian toteutusvaiheeseen tulee panostaa kunnolla, sillä ilman toteutusta strategialla ei ole mitään virkaa. Muuttuvassa toimintaympäristössä on myös hyvin todennäköistä, että laaditussa strategiassa ei ole osattu ennakoida kaikkea oleellista. Siksi tulisi säännöllisin väliajoin arvioida strategisten linjausten paikkaansa pitävyys ja tarve muuttaa niitä. Avuksi tulee laatia seurantajärjestelmä, jonka avulla nähdään, miten strategian mukainen toiminta ja kehitysprojektit etenevät. (Lindroos & Lohivesi 2010, 45, 46 161.)

4.1.2 Hankintastrategia

Vuoden 2017 alussa voimaan tullut hankintalaki pyrkii ohjaamaan hankintayksiköitä järjestämään hankintansa järkevästi ja tarkoituksenmukaisesti. Käytännössä sillä tarkoitetaan, että hankintayksiköiden tulisi laatia hankintastrategia. Hankintastrategia voi olla ihan erillinen tai sisältyä kuntastrategiaan. Siinä tulisi ottaa kantaa ainakin hankintatoimen organisointiin ja hankintojen toteuttamiseen. (Eskola ym. 2017 28-29.)

Muun muassa Kuhmonen, Ahokas & Ruotsalainen (2013) peräävät pitkän aikavälin strategista suunnittelua kuntien hankinnoissa. Heidän mukaansa kyky vastata kuntien elinvoimaan vaikuttaviin tekijöihin edellyttää luovaa kehittämisotetta ja aina vain ennakkoivampaa otetta hankinnoissa. Toiminta- ja uudistumiskykyisiin ja vetovoimaisten kuntien edellytys on kunnan oman palvelutuotannon ja hankintojen potentiaalın yhteensovittaminen. Elinvoimaisuus on kokoneutraali käsite ja toiminta- ja uudistumiskykyisiä kuntia löytyykin kaikista kokoluokista. Elinvoima riippuu toimintatavasta ja pienet kunnat voivat esimerkiksi korvata kustannustehokkuutta paremmalla vaikuttavuudella. Tällöin hankintakustannuksen vastinetta tulee ajatella tuottona, jolla on monta ulottuvuutta. Näitä ulottuvuuksia ovat esimerkiksi taloudellinen, sosiaalinen ja kulttuurinen ulottuvuus. (Kuhmonen ym. 2013, 28-29.)

Hankintastrategian tulee nivoutua kuntastrategiaan ja sen tavoitteiden ja päämäärien tukea yrityksen strategian tavoitteiden saavuttamista. Hankintastrategian tarkoitus on määrittää miten organisaatio ostaa ja hankkii palveluita. Strategisilla linjauksilla pyritään yhteisiin pelisääntöihin, joihin kaikkien, myös päättäjien tulee sitoutua. Näin päätöksiä toteutettaessa voidaan toimia johdonmukaisesti. Linjauksissa täytyy olla linjattuna se laatutaso, jota hankinnoilla tavoitellaan sekä varauduttava myös asetettujen tavoitteiden mukaiseen rahoitukseen. Lisäksi tulisi olla linjattuna muun muassa arvot, joita hankinnoissa tulee painottaa. Linjausten avulla kunnan hankintatoimen on helpompi toimia hankintojen parissa. Hankintastrategia ei ole sisäinen strategia vaan koko organisaatioon vaikuttava strategia ja sen vuoksi sen laatimiseen tulee sitouttaa kaikki tärkeimmät sidosryhmät. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 65,116; Kuntaliitto 2012, 47.)

4.1.3 Kehittämistyön johtaminen

Strategiatyö kokonaisuudessaan on muutoksen johtamista. Muutos aiheuttaa usein pelkoa ja vastustusta henkilöstön keskuudessa ja keskustelevalle ja osallistavalle strategiatyön tavoitteena on ennaltaehkäistä ja minimoida tätä muutosvastarintaa. Yksittäisen muutoksen sijaan organisaatio tulee saada ajattelemaan strategiatyö jatkuvaksi prosessiksi, jossa asiat kehittyvät ja uudistuvat. (Kehusmaa 2010, 153-155.)

Sydänmaalakka on kirjoittanut useita kirjoja julkisten organisaatioiden johtamisesta. Hänen (2015, 52-53) mukaansa kaiken johtamisen alku on päämäärän tunteminen, sillä jos päämäärä ei ole tiedossa, on johtaminen mahdotonta. Visio ja strategia auttavat organisaatiota onnistumaan muutoksessa. Henkilöstöä tulee ottaa mahdollisimman laajasti mukaan uuden strategian luomiseen, sillä strateginen osaaminen on usein hajautettuna ympäri organisaatiota. Vaikka osallistaminen vie aikaa, se voitetaan takaisin toimeenpanovaiheessa. Strategisen ajattelun kehittäminen laaja-alaisesti koko organisaatiossa on tärkeää, sillä julkisessa organisaatiossa on hyvin pitkälti totuttu toimimaan perinteisellä ylhäältä-alas mallilla. On myös tärkeää, että organisaatioon saadaan luotua yhteinen kulttuuri ja tapa toimia. Arvojohtamisen ja eettisen johtamisen avulla saadaan jokainen työntekijä kokemaan merkitystä työssään. Yhteisten visioiden ja arvojen sisäistäminen luo pohjan asiantuntijaorganisaation menestymiselle ja itseohjautuvuudelle.

Muutokselle tulee laatia myös aikataulu ja jokaisesta toimenpiteestä vastaavat tahot henkilöidä. Usein muutoksen toteuttaminen vaatii myös uusien taitojen oppimista. On erityi-

sen tärkeää tarjota muutoksessa mukana työskenteleville tarvittavaa muutosvalmennusta ja koulutusta. Hyvät muutosjohtajuustaidot ovat ehdoton edellytys onnistuneelle muutokselle. Muutokseen sitoutumisen vaatii hyvää tiedottamista, selkeitä pelisääntöjä ja avointa viestintää. (Luomala 2008, 23.)

4.2 Hankintatoimen analysoinnin työkaluja

Kehittämistyö aloitetaan aina tutkimuksen kohteena olevan ilmiöön perehtymisellä. Toisin sanoen tehdään tilanneanalyysi, jonka avulla ymmärretään ilmiö ja siihen vaikuttavat tekijät. Paras tiedon lähde on ne ihmiset, joita ilmiö koskettaa tai jotka tietävät ilmiöstä jotain. (Kananen 2012, 55-56.) Erilaisten strategiatyökalujen avulla organisaatio voidaan oppia tuntemaan paljon paremmin. Myös ympäristön tarjoamia uhkia ja mahdollisuuksia pystytään tunnistamaan. (Vuorinen 2014, 35.)

4.2.1 Sinisen meren strategia

Perinteiset strategiatyökalut keskittyvät hyvin paljon kilpailuun ja erityisesti siihen, miten erotutaan kilpailijoista. Siksi kaikki ajatukset eivät aivan istu julkiselle sektorille. Perinteisten strategiaprosessien ja työkalujen rinnalle onkin syytä yhdistää myös ajatuksia ns. Sinisen meren strategiasta (Kim & Mauborgne 2010). Se sopii erinomaisesti tilanteisiin, joissa määritellään toiminnalle uusia suuntia. Sen avulla voidaan arvioida toimintaa ja kehittää sitä, sekä etsiä uusia ja innovatiivisia näkökulmia.

Kim ja Mauborgnen (2010) mukaan Sinisen meren strategian lähtökohtana on, että on olemassa kahdenlaisia meriä. Punaiset meret ovat kilpailtuja. Punaisissa merissä olevat yritykset pyrkivät peittoamaan kilpailijansa ja haalimaan itselleen entistä suuremman osuuden kysynnästä. Markkinat ruuhkautuvat tuotteista tulee jokapäiväisiä ja verinen kilpailu värjää meren punaiseksi. Sinisen meren yritykset puolestaan toimivat hyödyntämättömillä markkinoilla. Ne keskittyvät uusien markkinoiden luomiseen ja löytämiseen. Sinisen meren strategiamalli on positiivinen ja innovatiivinen ja pitää sisällään eri strategiatyökaluja. Strategia auttaa huomaamaan uusia näkökulmia ja hahmottamaan kokonaisuuksia.

Sinisen meren strategian luojat ovat kehittäneet neljä kysymystä, joiden avulla strategiaa voidaan määrittää. Kysymykset ovat:

1. Mitä nykyisessä toiminnassa voisi poistaa?
2. Mitä toiminnassa voisi supistaa?
3. Mitä toiminnassa voisi korostaa ja mihin keskittyä?
4. Mitä uutta toimintaan voisi tuoda? (Kim & Mauborgne 2010, 51-52)

4.2.2 SWOT-Analyysi

SWOT analyysi on kehitetty Yhdysvalloissa 1960-luvulla. Se on yksi strategiatyön käytetyimpiä välineitä. SWOT tulee sanoista Strengths (vahvuudet), Weaknesses (heikkoudet), Opportunities (mahdollisuudet) ja Threats (uhat). SWOT-analyysia voidaan käyttää useaan eri tarkoitukseen. Analyysin kohteena voi olla toiminta koko laajuudessaan tai pieni osa jostain kokonaisuudesta. Tärkeää kuitenkin on rajata arvioitava aihe selkeästi, jotta tuloksista saadaan vertailukelpoisia. (Lindroos & Lohivesi 2010, 219; Vuorinen 2013, 88.) Kuviossa 3 on esitetty esimerkki SWOT-analyysistä.

Sisäinen ympäristö	S Vahvuudet	W Heikkoudet
	O Mahdollisuudet	T Uhat

Kuvio 3. SWOT-analyysipohja (mukaillen Vuorinen 2013, 89)

SWOT-analyysin avulla saadaan kokonaiskuva analysoitavasta tilanteesta strategisten valintojen tueksi. Osa-alueista vahvuudet ja heikkoudet ovat organisaation sisäisiä asioita, ja ne ovat laatumishetkellä ajankohtaisia. Mahdollisuudet ja uhat puolestaan luetaan ulkoisiin asioihin, ja ne ovat tulevaisuudessa eteen tulevia. SWOT-analyysia voi laatia yksin tai ryhmässä. Yksi tapa on tehdä työ ensin yksin ja sen jälkeen koota eri henkilöiden näkemykset ja muodostaa niistä yhteinen näkemys. Asioiden arviointi on täysin subjektiivista, joten samat asiat voivat olla sekä vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia että uhkia. Valmiin analyysin pohjalta tehdään valintoja ja toimintasuunnitelmia. SWOT-

analyysin avulla voi pohtia miten vahvuuksia käytetään hyväksi ja vahvistetaan, miten heikot puolet poistetaan, miten mahdollisuuksia hyödynnetään ja miten uhat voidaan poistaa. (Lindroos & Lohivesi 2010, 219; Vuorinen 2013, 88-89.)

4.2.3 Spend-analyysi

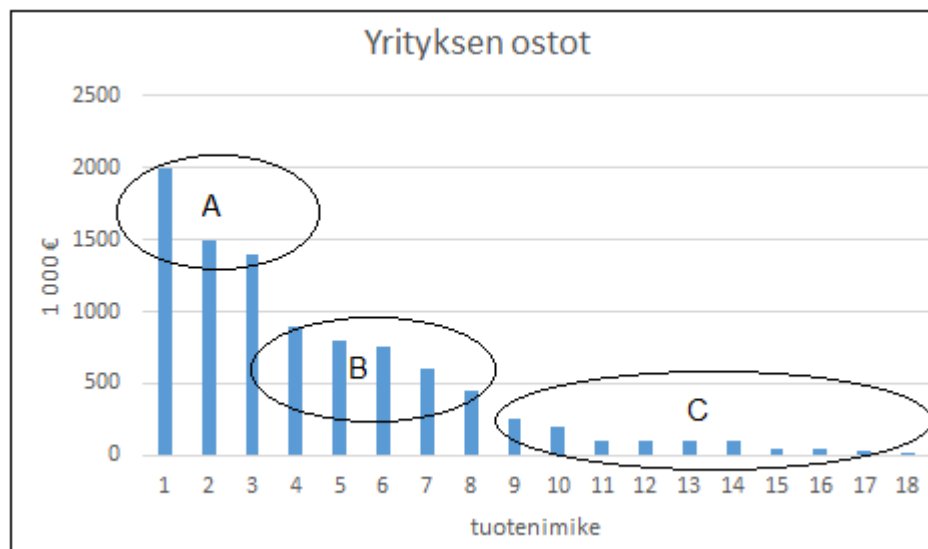
Spend-analyysi on perusanalyysi hankintojen kehittämiseen. Sen avulla voidaan hahmotella hankintojen kokonaiskuva. Analyysissa listataan kaikki ostolaskut tietyltä ajanjaksolta, esimerkiksi operatiivisen ostojärjestelmän avulla. Laskuista eritellään, mitä ja mistä on ostettu, kuinka paljon ja kuinka usein on ostettu ja mitä on maksanut. Spend-analyysiin listataan siis kaikki hankinnat, sekä suorat, että epäsuorat ostot. (Nieminen 2016, 82-83.)

Jo pelkän Spend-analyysin avulla saadaan paljon tietoa yrityksen hankintatoimen tilasta, hankintavolyymeista, päätuotteista - ja palveluista, tärkeimmistä toimittajista sekä siitä, kuinka paljon ostetaan ohi voimassa olevien sopimusten. Spend-analyysi toimii hyvänä pohjana muille analyyseille, muun muassa ABC-analyysille ja Kralicin portfoliolle. (Nieminen 2016, 82-83.)

4.2.4 ABC-analyysi

ABC-analyysin avulla saadaan selville suuresta tietomäärästä tärkeä ja merkityksellinen osa. ABC-analyysissä on tarkoitus laittaa valitut asiat suurusjärjestykseen, esimerkiksi toimittajittain. Ostovolyymiltaan suurin on listan kärjessä ja loput listalla suurusjärjestyksessä. Paretonin periaatteen mukaan 80 prosenttia seurauksista johtuu 20 prosentista syistä. Hankinnoissa yleensä 20 prosenttia toimittajista muodostaa 80 prosenttia ostovolyymista. Suhdeluku voi olla myös eri, mutta periaate pysyy. Hankintoja voidaan tarkastella myös nimikkeittäin suhteessa kulutukseen. Nimikkeet voidaan jakaa esimerkiksi niin, että A nimikkeet muodostavat 80 prosenttia kulutuksesta, B-nimikkeet 15 prosenttia ja C-nimikkeet 5 prosenttia. (Nieminen 2016, 83-85.) Suuri osa hankittavista tuotteista ja palveluista voi ABC-analyysissä näyttää turhilta, koska ne asetetaan järjestykseen rahallisen arvon perusteella. Se, kuinka turhia ne loppupuleissa ovat, tulee tutkia tarkemmin. (Huuhka 2017, 49.)

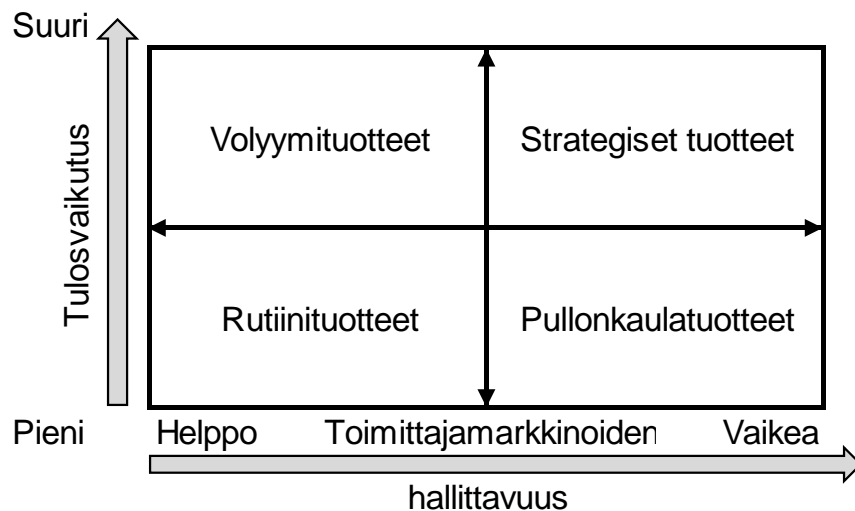
ABC-analyysin päätarkoitus on asettaa panostuksen ja kehittämisen kohteita tärkeysjärjestykseen. A-luokka on kehittämisen kannalta tärkein luokka, sillä suurin osa hankinnan rahamäärästä pyörii sen ympärillä. C-ryhmää puolestaan tulee tarkastella kriittisesti ja mahdollisesti turhat nimikkeet poistaa. Rinnakkaisten ja tarpeettomien tuotteiden karsiminen vähentää muun muassa toimitus- ja käsittelykuluja. (Huuhka 2017, 49.) Kuviossa 4 on esitetty esimerkki ABC-analyysistä.



Kuvio 4. ABC-analyysin periaate

4.2.5 Kraljicin portfolio

Spend- ja ABC-analyysi perustuvat määrälliseen analysointiin. Niissä ei oteta kantaa laadullisiin muuttujiin. Niiden pohjalta hankintojen analysointia voi jatkaa edelleen Peter Kraljicin vuonna 1983 kehittämän portfolioanalyysin avulla. Siinä tarkastellaan hankintojen volyymin lisäksi myös toimittajamarkkinoita. Kraljicin muuttaa siis perinteistä hintaan keskittyvää ostotoimintaa strategisen hankinnan suuntaan. Kraljicin portfolio (kuvio 5.) on nelikenttä, johon organisaatio sijoittaa hankittavat tuotteet ja palvelut. Hankittavat tuotteet ja palvelut jaetaan neljään pääryhmään, jotka ovat rutiinituotteet, volyymituotteet, pullonkaulat tuotteet ja strategiset tuotteet. (Nieminen 2016, 85; Vuorinen 2013, 166.)



Kuvio 5. Kraljcin portfolio-analyysi (Mukaillen Vuorinen 2016, 168)

Portfolioanalyysin X-akseli kuvaa toimittajamarkkinoiden hallittavuutta. Vasemmalle sijoittuvat hankinnat, joiden toimittajamarkkinoita on helppo hallita ja oikealle ne hankinnat, joiden toimittajamarkkinoiden hallitseminen on vaikeaa. Yksi esimerkiksi vaikeasti hallittavista hankinnoista on monopoliset markkinat. Markkinoilla saattaa myös olla vain vähän toimijoita tai toimittajien maantieteellinen sijainti voi olla huono. Toimittajamarkkinoiden hallintaan vaikuttaa myös toimittajan vaihtamisen vaikeus ja riskialttius. Toimittajamarkkinoiden hallittavuus puolestaan on helppoa kun markkinoilla on paljon toimittajia, jotka ovat valmiita ja kykeneviä täyttämään ostajan tarpeet, eikä sopimuskumppanin vaihtaminen aiheuta ongelmia kummallekaan osapuolelle. Y-akseli portfolioanalyysissä puolestaan kuvaa hankintojen tärkeyttä ja tulosvaikutusta. Yleisesti se kuvataan hankintavolyymina rahalla mitattuna. Mitä enemmän tiettyihin tuotteisiin tai palveluihin kuluu rahaa, sitä tärkeämpi hankinta on organisaatiolle. (Nieminen 2016, 86-87.)

Hankinnan kannalta nelikentän eri osiin sijoittuvat tuote- ja palveluryhmät ovat keskenään hyvin erilaisia. Organisaation kannattaakin toteuttaa kullekin kategorialle tietyn tyyppistä hankintastrategiaa. Strategiset tuotteet ja palvelut ovat yrityksen menestymisen ja toiminnan kannalta tärkeitä ja toimittajamarkkinat ovat suppeat. Toimittajan vaihtaminen on usein työlästä ja siihen liittyy kustannuksia ja riskejä. Strategisiin hankintoihin organisaation täytyy panostaa muun muassa yhteistyön jatkuvalla kehittämisellä ja pitkillä sopimuksilla. (Huuhka 2017, 54-55; Nieminen 2016, 90.)

Pullonkaulatuotteet ja -palvelut ovat yritykselle tärkeitä, mutta ongelmallisia. Niiden hankintavolyymi on melko pieni ja saatavuus ja toimittajien määrä markkinoilla on rajallinen. Heikon saatavuuden vuoksi nimikkeiden hintoihin on vaikea vaikuttaa. Yleensä pullonkaulatilanne aiheutuu tahattomasti. Usein tilanteeseen joudutaan tuotekehityksessä tai erilaisissa tietojärjestelmähankinnoissa. Jos esimerkiksi uusia ohjelmia ja päivityksiä ei saa kuin alkuperäiseltä toimittajalta, on ostajan asema hintaneuvotteluissa heikko ja riippuvuus toimittajasta suuri. Pullonkaulatuotteista ja palveluista tulee pyrkiä pääsemään eroon esimerkiksi etsimällä korvaavia, helpommin ostettavia nimikkeitä ja palveluita. (Huuhka 2017, 55; Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012, 121.)

Volyymituotteet – ja palvelut muodostavat yleensä rahallisesti suurimman osan yrityksen hankinnoista, mutta niiden osuus kaikista nimikkeistä voi olla vähäinen. Volyymituotteiden kohdalla pienikin säästö yksikköhinnoissa voi tuoda merkittävän säästön vuositasolla. Toimittajia ja vaihtoehtoisia tuotteita on runsaasti. Myös toimittajan vaihtaminen on yleensä helppoa. Volyymihankintoihin yrityksen kannattaa käyttää hyväksi volyymeja ja kilpailuttaa tehokkaasti. Myös nykyisin yleistynyt sähköinen huutokauppa on hyvä työkalu volyymituotteiden hankintaan. (Nieminen 2016, 89; Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012, 119.)

Rutiinituotteiden- ja palveluiden hankintakustannukset eivät ole korkeat ja toimittajamarkkinoiden hallittavuus on helppoa. Tällaisia tuotteita ovat esimerkiksi toimistotarvikkeet. Ryhmälle on usein tyypillistä, että tilaus-toimitusprosessi muodostaa hankintahintaa suuremmat kustannukset. Rutiinihankinnoissa tulee kiinnittää huomiota siihen, että hankinta on helppoa ja sujuvaa. Myös volyymeja kannattaa yhdistää. (Nieminen 2016, 88.)

4.2.6 Benchmarking

Benchmark on englanninkielinen termi ja tarkoittaa vertailukohtaa maastossa, johon muut mittaukset suhteutetaan. Suomeksi käytettyjä termejä ovat muun muassa vertailukehittäminen ja kokemusten siirto. Benchmarking-toiminnan tarkoitus on oppia muilta esikuvilta. Sen idea ei ole kopiointi vaan parhaiden käytänteiden oppiminen. Aikaisemmin menetelmää käytettiin lähinnä yksityisen puolen yrityksissä, mutta nykyään sitä käytetään yhä suuremmissa määrin myös julkisissa organisaatioissa. Kaikki kunnat Suomessa painivat suunnilleen samojen haasteiden parissa ja keskinäistä kilpailuasemaa ei

ole. Kuntien toiminannon kehittämiseen benchmarking onkin oivallinen menetelmä, koska kaikki tieto on vapaasti jaettavissa. (Vuorinen 2013, 158;165)

Benchmarkingin ideana on kerätä sellaisia tietoja ja taitoja toisilta organisaatioilta, joita voidaan hyödyntää oman organisaation toiminnassa. Kehittäminen kohdistetaan yleensä johonkin tiettyyn osa-alueeseen. Sitä voidaan käyttää myös jonkin yksittäisen ongelman ratkaisemiseen. Benchmarkingia aloittaessa tulee olla tiedossa kehitystarpeet, johon haetaan mallia ja jota kehitetään. Sopiva vertailukohteen löydyttyä voidaan aloittaa yhteistyö. Kehitystyön tavoitteena on aluksi tuoda esille toiminnan keskeiset erot ja näiden erojen taustalla olevat syyt. Sen jälkeen voi alkaa soveltamaan opittua omassa toiminnassa. (Vuorinen 2013, 158-161.)

4.3 Hankintatoimen kehittäminen

Hankintatoimen ohjaaminen ja kehittäminen voidaan jakaa kolmeen eri kategoriaan jotka ovat; toteutuksen ohjaus, strateginen ohjaus sekä normiohjaus. Näistä toteutuksen ohjaus ja kehittäminen sekä strateginen ohjaus ja kehittäminen ovat hankintayksiköiden vastuulla. Normiohjauksen hoitaa hankintalainsäädännön avulla ensisijaisesti työ- ja elinkeinoministeriö. (Kontio & Kronström & Kumlin & Mäki 2017, 33.) Hankintalain säädökset liittyvät kilpailutuksen eri vaiheisiin, muun muassa tarjouspyyntöasiakirjojen laatimiseen, hankinnasta ilmoittamiseen, tarjousten käsittelyyn ja hankintapäätöksen tekemiseen (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 381). Julkisen sektorin keskittyminen on pitkään kohdentunut siihen, että kilpailutus tehdään lain mukaisesti. Pelkästään hankintalain noudattaminen ei kuitenkaan riitä, vaan onnistunut hankinta on paljon laajempi kokonaisuus. (Nieminen 2016, 204-205.)

Hankintojen ohjaamisessa ja kehittämisessä tulisi ottaa huomioon vähintään hankintojen organisointi, organisaation hankintaosaaminen, hankintojen kokonaissuunnittelu, ajantasainen hankintaohjeistus ja toteutuneiden hankintojen ja prosessien analysointi. (Kontio ym. 2017, 39.) Väänänen (2017) puolestaan on väitöksessään tutkinut, mitä hyvää yksityisen puolen hankintakäytännöistä voidaan ottaa julkiselle puolelle. Hän listaa tärkeimmiksi elementeiksi seuraavat: markkinoiden tuntemus, hankintojen strategisuus, kokonaiskustannusajattelu, poikkihallinnollinen yhteistyö, toimittajayhteistyö ja kestävien valintojen edistäminen.

4.3.1 Hankintojen organisointi

Yksi keskeisimmistä asioista hankintojen organisoinnissa on se, keskitetäänkö hankinnat vai hajautetaan? Keskitetyllä hankinnalla tarkoitetaan sitä, että organisaation hankinnoista vastaa yksi henkilö tai yksikkö, joiden vastuulla pääosa hankintoihin liittyvistä päätöksistä on. Hajautetuissa hankinnoissa vastuu on yksittäisillä osastoilla tai toimipisteillä. Ääritapauksissa hankintaorganisaatio voi olla joko täysin keskitettyä tai täysin hajautettua, yleensä kuitenkin ne sijoittuvat johonkin välimaastoon. Esimerkiksi keskitetty hankinta voi koskea organisaatiossa vain tiettyjä hankintoja, esimerkiksi suuria investointeja, jotka palvelevat kaikkia yksiköitä. (Nieminen 2016, 41.)

Iloranta & Pajunen-Muhosen (2015, 319) mukaan hankintojen keskittämisen etuja ovat muun muassa:

- Volyymien keskittäminen tuo hankintaan mittakaavaetua ja neuvotteluvoimaa
- Hankintoja voidaan standardoida laajemmin
- Voidaan saavuttaa yhteiset alhaisemmat ostohinnat
- Hankintaorganisaatio on kustannustehokkaampi
- Henkilöstön erikoistuminen mahdollista
- Hankintaorganisaatio on tiivis ja sitä on helpompi johtaa ja kehittää

Keskittämisen huonoiksi puoliksi Iloranta & Pajunen-Muhonen (2015, 319) listaavat muun muassa seuraavia asioita:

- Yksiköiden päätöksenteko rajoittuu mahdollisesti myös strategisesti tärkeissä asioissa
- Standardointi saatetaan tehdä ohi liiketoimintayksiköiden strategisten tarpeiden
- Keskittäminen saattaa herättää vastarintaa yksiköissä
- Hankintahenkilöstön fokus jää kapeaksi ja yhteys muihin funktioihin heikoksi
- Hankintahenkilöstön etäisyys hankintojen käyttäjiin on suuri

Hajauttamisen positiivisiksi ominaisuuksiksi Iloranta & Pajunen-Muhonen (2015, 319) puolestaan listaavat muun muassa seuraavia asioita:

- Toimittajat ovat lähellä paikallisia käyttäjiä
- Tuotekehityksessä voidaan hyödyntää paremmin toimittajia
- Laaja-alaiset tehtävät ostoon osallistuvilla
- raportointi on yksinkertaista
- Byrokratia ja koordinointi vähenevät

Hajauttamisen negatiivisiksi ominaisuuksiksi Iloranta & Pajunen-Muhonen (2015, 319) puolestaan listaavat muun muassa seuraavia asioita:

- Ostovolyymit sirpaloituvat
- Erilaiset sopimusehdot ja hinnat eri yksiköissä
- Standardointi on vaikeaa
- Osaamisen kehittäminen on hankalaa
- Hankintojen kokonaiskustannusten hahmottaminen konsernitasolla vaikeaa
- Hankintojen pääpaino paikallisilla toimittajilla

Hankinnan organisointi muuttuu ja elää organisaatioissa aika ajoin. Tyypillinen kehitysvaihe on siirtyä hajautetusta hankinnasta keskitetypään esimerkiksi kustannustehokkuuden paranemista ajatellen. Toisaalta liika keskittäminen voi johtaa joustavuuden ja reaktionopeuden heikkenemiseen ja turhaan byrokratiaan. Tällöin usein hakeudutaan takaisin hajautetumpaan malliin. Keskittämisen tulee olla järkevää ja keskitetysti hoidettavat hankinnat osat selvästi kaikkien tiedossa. Yleisin organisaatiomuoto on nykyään keskitetysti ohjattu malli, jossa osa toiminnoista on hajautettu. Keskitetysti ohjatussa hankinnassa eli hybridimallissa hyödynnetään sekä hajautetun, että keskitetyn mallin hyviä puolia. (Nieminen 2016, 41-45.) Keskittämistä ja hajauttamista voi katsoa myös eritasoisten tehtävien näkökulmasta. Strategiset asiat ja hankintapolitiikka on usein keskitettynä ylimmän johdon tai poikkiorganisatoristen tiimien tehtäviksi. Päivittäisiin hankintoihin liittyvät rutiinit puolestaan hoidetaan lähellä loppukäyttäjää. (Iloranta-Pajunen & Muhonen 2015, 330-331.)

4.3.2 Kokonaiskustannusajattelu

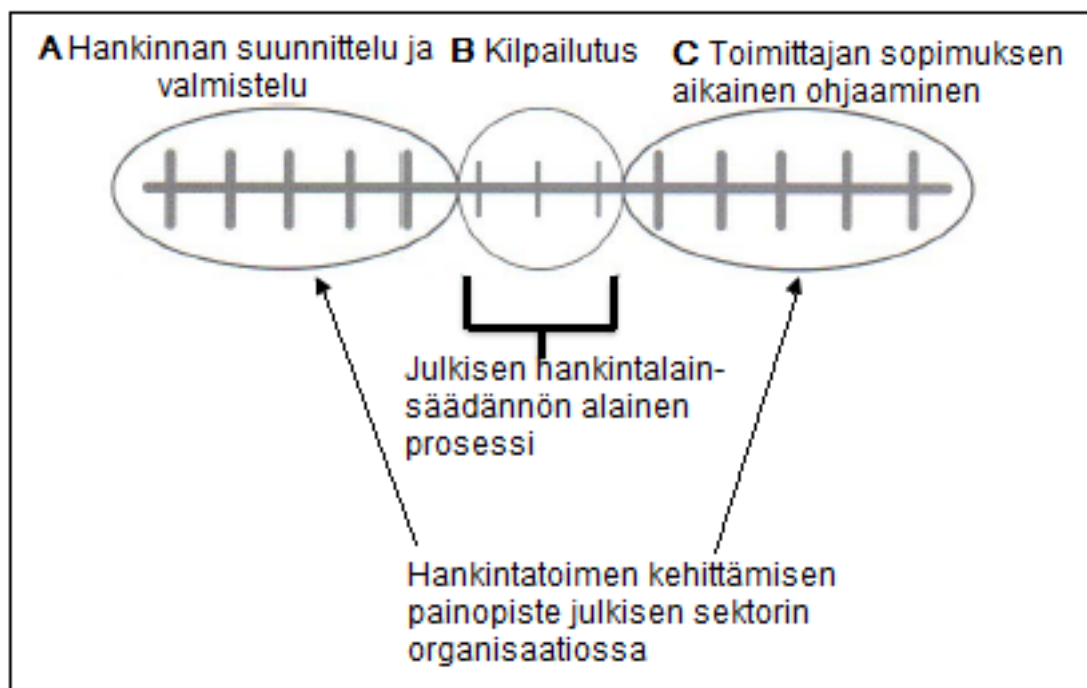
Perinteisessä ostossa huomioidaan pelkkä ostohinta, vaikka hankintapäätös vaikuttaisi laajasti myös muihin kustannuksiin. Kokonaiskustannukset (total cost of ownership, TCO) ovat kustannuksia jotka hankittavasta tuotteesta tai palvelusta aiheutuu sen oletetun elinkaaren aikana. Kokonaiskustannusajattelussa näkökulma laajenee ostohinnan tarkastelusta hankinnassa aiheutuvien suorien ja epäsuorien kustannusten arvioimiseen. Päätavoitteena olisi ymmärtää millaiset tuotteen tai palvelun kokonaiskustannukset muodostuvat vaihtoehtoisissa ratkaisuissa. Ongelmana on, että hankinnan kokonaiskustannusvaikutuksia on vaikea arvioida ja mitata. (Iloranta-Pajunen & Muhonen 2015, 152-153.)

Kokonaiskustannukset voi jakaa kolmeen osaan eli ennen hankintaa syntyviin kustannuksiin, hankintaan liittyviin kustannuksiin ja hankinnan jälkeen syntyviin kustannuksiin. Ennen hankintaa kustannuksia aiheuttaa muun muassa tarpeen määrittely, toimittajien etsintä, toimittajien valinta ja sopimuksen tekeminen. Hankintahinta on varsinainen hankinnan aikainen kustannus. Hankinnan jälkeen kustannuksia aiheuttaa takuu ja huolto, toimituksen myöhästyminen tai virheellinen tuote. Kaikkia kustannuksia ei aina voida ennakoida eikä kaikille kustannuksille aina voida määrittää hintaa. (Huuhka 2017, 35-36.)

Uuden hankintalain 95 §:n mukaan julkisissa hankinnoissa voidaan käyttää hankinnan kustannusten arvioimisen perusteena elinkaarikustannuksia. Hankinnan kustannusten arvioimisen perusteena voi käyttää elinkaarikustannuksia. Sisäisiä elinkaarikustannuksia ovat mm. hankintakustannukset, käyttökustannukset, huoltokustannukset, kierrätys- ja jätevaiheen kustannukset ja muut sopimuksen elinkaaren aikaiset kustannukset. Tämän lisäksi voidaan käyttää ns. ulkoisia elinkaarikustannuksia, jotka johtuvat ulkoisista ympäristövaikutuksista ja kohdistuvat kolmansiin osapuoliin. Tuotteen tai sen valmistuksen aiheuttama ympäristön pilaantuminen on yksi esimerkki ulkoisista elinkaarikustannuksista. Edellytys ulkoisten elinkaarikustannusten käyttämiselle on, että ne voidaan arvioida rahallisesti ja arviointimenetelmä perustuu puolueettomiin ja syrjimättömiin perusteisiin. (Eskola ym. 2017, 363-364.)

4.3.3 Toimittajayhteistyö osana hankintaprosessia

Julkisissa hankinnoissa hankintalaki pakottaa määrämuotoiseen kilpailutusprosessiin, mutta se ei saisi liikaa hallita hankinnan sisältöä, sillä silloin lopputulos voi olla kyllä muodollisesti oikea, mutta ei välttämättä paras. Julkisissa organisaatioissa tulisikin siirtää painopistettä hankintalainsäädännön noudattamisesta hankinnan suunnitteluun ja valmisteluun sekä sopimuksen hallintaan. (Iloranta-Pajunen & Muhonen 2015, 404.)



Kuvio 6. (Iloranta-Pajunen & Muhonen 2015, 404.)

Hankintaprosessia tulee siis kehittää niin, että hankintayksiköllä on ennakoiva ja suunnitelmallinen ote toimittajamarkkinoiden hyödyntämiseen ja kehittämiseen sekä toimittajien sopimuksen aikaiseen ohjaamiseen. Toimittajamarkkinatuntemus on tärkeää, sillä jokaisella toimialalla on omanlaisensa pelisäännöt, joiden ymmärtäminen on keskeistä hankinnassa. Myös kilpailukyvyyn tekijät vaihtelevat. On ymmärrettävä kilpailun logiikka ja menestymisen kriteerit. Toimittajien kustannustehokkuuteen voi vaikuttaa hyvin moni asia, kuten esimerkiksi maantieteellinen alue, teollinen infrastruktuuri, logistiikka ja liiketoimintamallit. Mitä syvällisemmin markkinoihin voidaan paneutua, sitä enemmän niitä voi ymmärtää ja hallita. Pintapuolisella tarkastelulla nähdään vain nimelliset hintojen erot. (Iloranta-Pajunen & Muhonen 2015, 227-228; 405.)

Markkinoiden tuntemus korostuu entisestään julkisella puolella, sillä määrämuotoinen kilpailuttamisprosessi tekee hankinnoista ennakkopainotteisia. Hankinnan kohteen onnistunut kuvaaminen tarjouspyyntöön onkin ratkaisevin tekijä hankinnan onnistumisen kannalta. Hankintaprosessiin varatusta ajasta on syytä käyttää suurin osa hankinnan kohteen täsmälliseen ja selkeään kuvaamiseen. (Kontio ym. 2017, 209.) Markkinakartoitus on yksi keino kartoittaa toimittajaehdokkaista ja selvittää markkinatilannetta. Julkinen hankintayksikkö voi kerätä tietoa esimerkiksi tutustumiskäyntien avulla, kutsumalla toimittajan esittelemään tuotteitaan ja palveluitaan, käyttämällä asiantuntijoita tai muita vi-

ranomaisia, käymällä messuilla, tutkimalla esitteitä, kirjallisuutta ja internetiä. Myös aikaisempiin sopimuksiin perustuvia hinnastoja ja sopimusehtoja on hyvä tarkastella. (Kontio ym. 2017 92.)

Kilpailutuksen suunnitteluvaiheessa on esimerkiksi mahdollista järjestää tilaisuus mahdollisille tarjoajille, jossa he voivat kertoa näkemyksiään hankinnasta. Tarjoajilta voidaan myös pyytää kommentteja erilaisista ratkaisumalleista ja erilaisista asiakirjoista kuten tarjouspyynnöstä. Myös alustavia ja sitomattomia arvioita hankinnan kustannuksista ja työmääristä on mahdollista pyytää. Markkinakartoituksen avulla hankintayksikkö pystyy myös paremmin arvioimaan millaisena kokonaisuutena hankinta on järkevä kilpailuttaa. Tärkeää on, että markkinakartoituksessa toimitaan hankintalain mukaisesti avoimesti ja tasapuolisesti. Lisäksi tulee varmistua, ettei markkinakartoitus vääristä kilpailua esimerkiksi suosimalla yhden toimittajan ratkaisua. (Kontio ym. 2017 92-93.)

Kilpailutuksen ja hankintapäätöksen jälkeen alkaa varsinainen sopimuskausi, jolloin varmistetaan, että palveluntuottajien ja toimittajien sopimuksenaikainen toiminta vastaa sopimusta. Ohjaamisessa tulee keskittyä seurantaan ja jatkuvaan yhteistyön kehittämiseen. Lisäksi huolehditaan hankinnan elinkaaren hallinnasta. Hankinnan jatkuvaa arviointia tulee suorittaa, sillä mitä tavoitteellisemmin toimittajien sopimusaikaiseen ohjaamiseen suhtaudutaan, sitä onnistuneempi lopputulos saavutetaan. (Huuhka 2017, 264.) Sopimusseurantaan tulee nimetä vastuuhenkilö. Sopimuskauden aikana voi pitää esimerkiksi säännöllisiä seurantapalavereja tai tehdä tarkastuskäyntejä. Seurannassa tulee hyödyntää sekä positiivista palautetta, että reklamaatioita. Sopimuksen aikainen seuranta on dokumentoitava hyvin, sillä sopimuksen purkaminen tai toimittajan pois sulkeminen tulevista hankinnoista edellyttää dokumentoitua reklamointia. (Nieminen 2016, 214-215.) On tärkeää, ettei hankintayksikkö unohda seurata markkinoiden kehitystä myöskään sopimuskauden aikana (Huuhka 2017, 264).

Organisaation ulkopuolisten resurssien hyödyntäminen vaatii yhteistyötä yrityksen sisällä sekä yritysten välillä (Iloranta-Pajunen & Muhonen 2015, 95). Ulkoisten resurssien hoitaminen onkin koko organisaation asia (Kaipia 2016). Hankintayksiköiden välistä yhteistyötä tarvitaan myös onnistuneen hankinnan toteuttamiseen. Esimerkiksi, jos tietyn alueen useat kunnat kilpailuttavat saman tuotteen tai palvelun yhtä aikaa, ei hyviä tarjoajia välttämättä riitä kaikille. (Nieminen 2016, 207.)

4.3.4 Poikkihallinnollinen yhteistyö

Väänänen (2017) on väitöksessään tutkinut kuntien vanhusten asumispalveluiden kilpailutuksia ja nostanut kuntaorganisaatioiden poikkihallinnollisen yhteistyön yhdeksi tärkeäksi osaksi julkista hankintaprosessia. Erityisesti palveluiden hankintaan liittyy erityispiirteitä ja – haasteita. Palveluhankinta tulee aina aloittaa tarpeen määrittelyllä ja tässä tulee tehdä tiivistä yhteistyötä organisaation ja hankintatoimen kesken. (Nieminen 2016, 190;193). Suunnittelutyössä tulisi hankintahenkilöstön lisäksi olla hankinnan kohteen substanssiosaajat, talouden asiantuntija, lakimies sekä käyttäjän/asiakkaan edustajat. Kohteen käyttäjien tarpeet tulee huomioida hyvin. (Kontio ym. 2017, 93.)

Myös Sydänmaalakka (2015, 52-53) linjaa, että tulevaisuudessa tiimien tärkeys kasvaa julkisissa organisaatioissa. Monimutkaisten asioiden vuoksi asiantuntijatyö on nykyään yhä enemmän tiimityötä. Tiimeistä on tästä syystä tullut työyhteisöjen tärkeimpiä suorittumisen ja osaamisen yksiköjä. Hänen mukaansa on tärkeää panostaa tiimityön systemaattiseen kehittämiseen. Tiimien johtamisessa johtajuus on usein ns. jaettua johtajuutta eli organisaatiossa on virallinen johtaja, mutta tilanteiden mukaan myös muut osallistuvat johtamiseen.

4.3.5 Innovatiiviset hankinnat ja ympäristö- ja sosiaaliset näkökulmat

Yksi uuden hankintalain tavoitteista on innovatiivisten hankintojen tekeminen. Innovatiivisilla hankinnoilla pyritään julkisten palveluiden laadun parantamiseen ja tehokkuuden lisäämiseen. Innovaatioilla tarkoitetaan uudenlaista hankinnan kohdetta tai selvästi parannetun tuotteen, palvelun tai menetelmän toteuttamista. Lisäksi innovatiivisella hankinnalla voidaan tarkoittaa hankinnan tekemistä esimerkiksi määrittelemällä tarve toiminnallisina ominaisuuksina valmiin eritelmän sijasta. Innovatiivisen hankinnan tekeminen edellyttää hankinnan huolellista suunnittelua sekä markkinakartoitusta. (Eskola ym. 2017, 25.)

Sosiaalisesti vastuullisilla hankinnoilla pyritään vahvistamaan julkisen talouden kestävyyskykyä. Niiden avulla tuetaan yhteiskunnan arvojen toteuttamista edistämällä eri ryhmien osallisuutta yhteiskuntaan ja työelämään ja pyrkimällä varmistamaan julkisten varojen tehokas käyttö. Esimerkiksi nuorten työllistämisen kautta voidaan aikaansaada sosiaa-

lietuuksien säästö sekä syrjäytymisen estäminen. Näin mahdollisesti yksittäisen hankinnan aiheuttamat lisäkustannukset kompensoituvat syntyneissä hyödyissä. (Iloranta-Pajunen & Muhonen 2015, 388-389.)

Julkisissa hankinnoissa voidaan ympäristöä huomioida monella eri tavalla. Ympäristöä säästäviä hankintoja ovat esimerkiksi energiatehokkaiden laitteiden, kierrätyspaperin sähköautojen ja luomuruuan hankkiminen, ympäristöystävällisen julkisen liikenteen käyttäminen sekä energiatehokkaiden rakennusten rakennuttaminen. Huomioimalla ympäristöä, voidaan samanaikaisesti säästää rahaa, kun otetaan huomioon hankinnan elinkaarikustannukset. (Euroopan komissio 2005, 5.) Huomattava kuitenkin on, että ympäristö- ja sosiaalisten näkökulmien huomioiminen on lakiuudistuksesta huolimatta edelleen suositus, ei velvollisuus (Eskola ym. 2017, 25).

5 Kehittämistyön suorittaminen

5.1 Analyysivaihe

Minä, eli opinnäytetyön tekijä, toimin kehittämistyön aikana Rauman kaupungin hankintapalveluiden tiiminvetäjänä. Ennen organisaatiouudistusta hankintapalveluiden henkilöstöön lisäkseni kuului hankinta-asiantuntija, logistiikkasuunnittelija sekä hankinta- ja logistiikkasihteeri. Organisaatiouudistuksen jälkeen hankintapalvelut muodostuu hankintapäälliköstä, kahdesta hankinta-asiantuntijasta sekä logistiikkasuunnittelijasta. Organisaatiouudistuksen myötä hankintapalvelut sijoittuu konsernipalveluiden toimialalle ja tiedonohjauksen alaisuuteen. Hankintapalveluiden lähiesimiehenä toimii konsernipalveluiden toimialajohtaja. Koko hankintapalveluiden henkilöstö oli mukana kehittämistyössä. Kehittämistyöhön osallistettiin myös henkilöitä organisaatiosta ja sidosryhmistä työn eri vaiheissa.

5.1.1 Hankintojen organisointi ja nykyinen hankintastrategia


Rauman kaupungin hankintojen strategisesta ohjauksesta vastaa kaupunginhallitus ja kaupunginvaltuusto. Strategiseen ohjaukseen kuuluu muun muassa hankintatoimen kehittämistä koskevien tavoitteiden asettaminen ja seuranta, hankintatoimen organisointi ja hankintayhteistyön kehittäminen. Hankintojen toteutuksen ohjaus kuuluu kaupunginhallituksen lisäksi toimialoille ja hankintapalveluille.

Hankintapalveluiden tehtävänä on yhdessä toimialojen kanssa hankkia oikeanlaatuiset palvelut taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Hankintaprosessin kilpailuttamisosioita ohjataan lainsäädännöllä ja viranomais määräyksillä ja hankintapalveluiden päävastuualue hankintaprosessissa onkin kilpailuttaa hankinnat niitä noudattaen. Hankintapalveluiden perustehtävänä on tuottaa toimialoille hankintojen suunnittelu- ja kilpailutuspalveluita. Lisäksi hankintapalvelut ylläpitää kausisopimusrekisteriä, ohjeistaa ja neuvoo hankintoihin ja sopimuksen hallintaan liittyvissä kysymyksissä, valmistelee hankintapäätöksiä ja –sopimuksia ja pitää yhteyttä yrityksiin muun muassa osallistumalla hankintaforumin toimintaan.

Rauman kaupungin hankinnat on organisoitu sekä keskitetysti että hajautetusti. Voidaan puhua ns. hybridimallista. Kaikki hankintalain mukaisen kynnysarvon ylittävät hankinnat tehdään hankintapalveluiden toimesta. Pienhankinnat on hajautettu ja jokainen palvelualue hoitaa ne itse.

Hankintaprosessissa on vastuualueita, jotka selkeästi kuuluvat toimialoille, sekä selkeästi hankintapalveluille kuuluvia töitä. Kuviossa 7 on esitetty hankintaprosessin työnjako hankintapalveluiden ja toimialojen kesken. Hankinnan suunnitteluvaiheessa substanssiosaamisesta ja markkinoiden tuntemisesta vastaavat toimialat. Hankintapalvelut osallistuu tähän vaiheeseen melko tiiviisti. Myös sopimuksen seurannasta vastaavat toimialat. Koko kaupunkia koskevista sopimuksista vastaa kokonaisuutena hankintapalvelut.

TEHTÄVÄT 2017



HANKINNAN SUUNNITTELU VUOROPUHELU YRITTÄJIEN KANSSA	Hankintapalvelut Toimiala
HANKINTAILMOITUKSET JA TARJOUSPYYNÖN JULKAISU	Hankintapalvelut
KYSYMYKSET JA VASTAUKSET TARJOUSSAIKANA	Hankintapalvelut Toimiala
TARJOUSTEN AVAUS	Hankintapalvelut
TARJOUSTEN YHTEENVETO	Hankintapalvelut
PÄÄTÖKSEN VALMISTELU	Hankintapalvelut Toimiala
MAHDOLLISET MARKKINAOIKEUTEEN TOIMITETTAVAT ASIAKIRJAT JA VASTINEET	Hankintapalvelut Toimiala Lakipalvelut
SOPIMUKSEN LAADINTA	Hankintapalvelut Toimiala
ARKISTOINTI twebiin	Hankintapalvelut
SOPIMUKSEN SEURANTA	Toimiala

Kuvio 7 Hankintaprosessin vastuunjako Rauman kaupungilla

Rauman kaupungin edellinen hankintastrategia on vuodelta 2006, jolloin keskitetty hankintatoimi oli vastikään perustettu. Hankintastrategia pohjautuu silloiseen Rauman kaupungin visioon. Hankintastrategiassa on määritetty hankintatoimen kehittämisen tavoitteet tiivistetysti. Yhtenä tavoitteena on hankintatoimen aseman ja arvostuksen kehittäminen määrätietoisesti. Hankintatoimen tulee tuottaa organisaatiolle oikeanlaatuiset palvelut taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Hankintatoimen kehittämisessä tulee pyrkiä alentamaan kokonaiskustannuksia standardisoimalla tuotevalikoimaa, tuotteistamalla palveluja sekä optimoimalla tuotteiden ja toimittajien määrää. Hankintoja keskittämällä pyritään volyymietuihin, prosessikustannusten alentamiseen ja päällekkäisen työn vähentämiseen. Hankintastrategian periaatteita tulee noudattaa toimialoilla ja Rauman kaupungin omistamissa liikelaitoksissa ja osakeyhtiöissä.

5.1.2 SWOT-analyysit

Aloitimme osallistavan kehittämistyön hankintapalveluiden keskinäisellä tiimipalaverilla. Lähdimme palaverissa liikkeelle perusasioista ja pohdimme millainen on hyvä hankintatoimi. Ennen tiimipalaveria lähetin kaikille ennakotehtäväksi tyhjät SWOT-analyysipohjat ja pyysin heitä täydentämään siihen omia ajatuksiaan Rauman kaupungin hankintojen nykytilasta. Ajattelin, että SWOT-nelikenttäanalyysin avulla saisimme parhaimman ja kattavimman kuvan hankintatoimen nykytilasta. Täytin myös itse ennakkoon oman version. Meillä kaikilla neljällä oli paljon yhtäläisiä ajatuksia, mutta myös yksittäisiä hyviä oivalluksia tuli esille. Koostin lopullisen SWOT-analyysin ja se on esitetty kuviossa 8.

<p>SISÄISET VAHVUUDET</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se, että on hankintapalvelut, jonka henkilöstö voi keskittyä hankintalainsäädännön noudattamiseen, kilpailutusosaamiseen sekä hankintojen kehittämiseen. • Hankintapalveluiden asema organisaatiossa • Hankintapalveluiden ja toimialojen edustajien sujuva yhteistyö • Hankintapalvelut henkilöstön vahva työmotivaatio ja sitoutuneisuus • Cloudia (sähköinen kilpailutusjärjestelmä) • Organisaatiouudistus 	<p>SISÄISET HEIKKOUEDET</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ei aikataulutusta eikä ennakkointia (tarjouskilpailut tehdään kiireellä) • Markkinavuoropuheluita ei hyödynnetä • Elinkaari- ja kokonaiskustannusajattelun hyödyntäminen vähäistä • Hankintastrategia ja hankintaohjeet eivät ole ajan tasalla • resurssit • ei hyödynnetä tarpeeksi organisaation sisällä olevaa asiantuntijuutta • tiedonkulku
<p>ULKOISET MAHDOLLISUUDET</p> <ul style="list-style-type: none"> • uusi hankintalaki • hankintafoorumi • markkinavuoropuhelut • sopimussyhteistyö • verkostoituminen • koulutus • sote- ja maakuntauudistus 	<p>ULKOISET UHAT</p> <ul style="list-style-type: none"> • yritysten ennakkoluuloinen asenne julkisiin hankintoihin -> kilpailun puuttuminen • uusi hankintalaki • sote- ja maakuntauudistus

Kuvio 8. Hankintojen nykytilan SWOT-analyysi

Pohdimme että, sisäiset heikkoudet ovat voitettavissa, mutta se vaatii työtä. Aikataulutuksen ja ennakkoinnin kuntoon saaminen ratkaisee jo monta muuta ongelmaa. Eli kun

organisaatiossa otetaan kunnolla aikaa hankintojen suunnitteluun, voidaan käydä markkinavuoropuheluita yritysten kanssa sekä tehdä tarkempia analyysejä ostettavista tuotteista ja palveluista. Näin voimme myös paremmin ottaa organisaation omia asiantuntijoita mukaan hankintaan sekä ratkaista hankintaan liittyviä erityiskysymyksiä. Lisäksi hankintastrategian ja hankintaohjeiden päivittämisellä saamme tehokkuutta, kun pelisäännöt ovat selvillä ja samoista asioista ei tarvitse jokaisen hankinnan kohdalla päättää erikseen.

Sijoitimme uuden hankintain SWOT-analyysissä sekä ulkoisiin mahdollisuuksiin, että ulkoisiin uhkiin. Toisaalta uusi hankintalaki antaa meille liikkumavaraa ja joustavuutta kansallisiin hankintoihin, mutta toisaalta pienhankinnat lisääntyvät korkeampien kynnysarvojen myötä. Se vaatii aikaa ja osaamista toimialoilta, jotka tekevät pienhankintansa itse. Sote- ja maakuntauudistuksen myötä on odotettavissa hieman lisää resursseja hankintapalveluille, sillä sosiaali- ja terveystalouden hankinnat siirtyvät maakunnan tehtäväksi. Toisaalta uudistukseen liittyy paljon kysymyksiä ja epätietoisuutta, joten on ymmärrettävää, että koemme sen myös uhkana.

5.1.3 Kysely

Sovin yrittäjien kanssa toukokuisen hankintafoorumin yhteyteen työpajan. Ajatus oli, että laadimme heidän näkökulmastaan SWOT-analyysin Rauman kaupungin hankinnoista. Kuten toimintatutkimuksessa voi käydä, kaikki ei aina mene suunnitelmien mukaan. Paikalle pääsi vain kaksi yritysten edustajaa ja kaksi henkilöä yrittäjäjärjestöstä. Emme voineet toteuttaa analyysia. Esittelin kuitenkin läsnäolijoille Rauman kaupungin hankintapalvelut sekä kerroin hankintakäytännöistä. Sain myös mahdollisuuden esitellä kehittämistyön ja sen arvioidun aikataulun. Päätimme työpajassa, että avaan SWOT-analyysin avoimiksi kysymyksiksi ja pyydän yrittäjien näkemystä Rauman kaupungin hankinnoista kyselyn avulla. Kyselytutkimuksessa on tärkeää, että kysymykset ovat yksinkertaisia ja helposti ymmärrettäviä. Vastaajalla on oltava tarvittavaa tietoa hallussaan, eikä häntä saa pakottaa vastaamaan sellaisiin kysymyksiin, joista hänellä ei ole tietoa. (Kananen 2014, 135-137.) Kyselyn heikkoutena on se, että tarkentavia kysymyksiä ei voi esittää.

Kysely lähetettiin Rauman yrittäjien toimesta heidän jäsenyrityksilleen. Saimme vastauksia seitsemän yrityksen edustajalta. Palvelu-, liikenne-, matkailu- ja yrityspalvelutoimialoilta oli yksi vastaaja kustakin. Rakentamisen toimialalta oli kolme vastaajaa. Kauppa- ja teollisuus- ja koulutustoimialoilta emme saaneet yhtään vastausta.

Tuloksia analysoitaessa minun oli huomioitava, että vastaajien määrä oli hyvin pieni. Jos kyseessä olisi ollut tieteellinen tutkimus, en olisi voinut ottaa vastauksia ollenkaan huomioon. Halusin kuitenkin ottaa nämä vastaukset mukaan tähän tutkimukseen, sillä kyseessä on toimintatutkimus, jossa tarkoituksena ei niinkään ole saada yleistettävää tietoa, vaan täsmällistä tietoa juuri tästä ilmiöstä eli Rauman kaupungin hankinnoista.

<p>SISÄISET VAHVUUDET; Mitä vahvuuksia kaupungilla on hankinta-toiminnassaan?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hyvät järjestelmät • Juridinen osaaminen • Sitoutunut henkilöstö • Paikallistuntemus • Henkilökunta 	<p>SISÄISET HEIKKOUEDET; Mitä heikkouksia kaupungilla on hankinta-toiminnassaan?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teknisen asiantuntemuksen vähyys • Aikapula • Hidas ja jäykkä • Henkilöstö valitaan väärin perustein, rekrytointi ei ole ammattitaitoista • Resurssipula • Ammattitaidon puute • Hankinnat pienien urakoidenkin kohdalla liian byrokraattista ja aikaa vievää
<p>ULKOISET MAHDOLLISUUDET; Mitä mahdollisuuksia toimintaympäristön muutokset avaavat kaupungin hankintatoimille?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lainsäädännön muutokset voivat tuoda liikkumatilaa • Yrittäjäyhdistys; jatkuva yhteydenpito kaupungin ja yritysten välillä • Asioita yksinkertaistamalla pienetkin yritykset saisivat mahdollisuuden osallistua tarjouskilpailuihin • Yrittäjien asiantuntemusta tulisi käyttää hyödyksi 	<p>ULKOISET UHAT; Mitä uhkatekijöitä kaupungin hankintatoiminnalle kohdistuu toimintaympäristöstä?</p> <ul style="list-style-type: none"> • EU-direktiivit • Maakuntaudistus • Kaupungin talous • Jotkut yritykset vedättävät helpon rahan toivossa mm. rakennusurakoissa.

Kuvio 9. SWOT-analyysi yritysten näkökulmasta

Yrittäjät olivat sitä mieltä, että Rauman kaupungilla ei ole tarpeeksi teknistä asiantuntemusta tehdä hankintoja. Yrittäjät mieltävät hankinnat myös jäykiksi ja aikaa vieviksi. Vahvuuksiksi yrittäjät mainitsivat hyvän kilpailutusjärjestelmän, juridisen osaamisen, sitoutuneen henkilöstön sekä paikallistuntemuksen. Ulkoisiksi mahdollisuuksiksi vastaajat mainitsivat hankintalain, yhteydenpidon yrittäjäyhdistyksen sekä kaupungin välillä, yrittäjien asiantuntemuksen hyödyntämisen sekä hankintakilpailutusten yksinkertaistamisen. Ul-

koisena uhkina vastaajat mainitsivat maakuntauudistuksen, hankintalain, kaupungin talouden sekä puutteet sopimuksen hallinnassa. Yrittäjien vastauksista pystyin löytämään samoja elementtejä kuin hankintapalveluiden omasta SWOT-analyysistä. Vastaukset vahvistivat kehittämistarpeita muun muassa resurssien hallinnan, osallistavuuden, ennakoinnin ja sopimuksenhallinnan osalta.

5.1.4 Työpajat

Rauman kaupunkiorganisaatiossa oli kehittämistyöni aikana samanaikaisesti käynnissä Hinku-toimintasuunnitelman kehittämistyö. Rauman kaupunki kuuluu Hinku-kuntiin, mikä tarkoittaa että kaupunki on sitoutunut tavoittelemaan 80 prosentin päästövähennystä vuoden 2007 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Koska hankinnoilla voidaan vaikuttaa kaupungin Hinku-tavoitteiden saavuttamiseen, päätimme yhdessä Hinku-kehittämistyöstä vastaavan kanssa pitää yhteinen työpajan toimialojen edustajien kanssa. Meidän lisäksi työpajojen koollekutsujana oli kaupunginjohtaja.

Ensimmäiseen työpajaan toukokuussa 2017 osallistui yhteensä 21 henkilöä. Mukana oli edustajia kaikilta toimialoilta; toimialajohtajia, esimiehiä ja asiantuntijoita. Aloitimme työpajan kertomalla molempien kehittämistöiden nykytilasta, aikataulusta ja tavoitteista. Olimme asettaneet työpajan päätavoitteeksi jakaa tietoa siitä, että tällaiset kehittämistyöt on aloitettu. Teimme työpajasta myös jutun henkilöstölehteen ja näin varmistimme, että koko henkilöstö saa tiedon kehittämistyöstä (liite 1). Toisena päätavoitteena meillä oli haastaa osallistujat miettimään hankintojen nykytilaa.

Jaoimme osallistujat kahteen ryhmään. Puolet väestä pohti ensin Hinku tehtävää ja puolet hankintojen kehittämistä. 20 minuutin jälkeen osallistujat vaihtoivat työpisteitä. Itse toimin hankinta-työpisteellä fasilaattorina eli haastoin osallistujat miettimään kaupungin hankintoja omasta näkökulmastaan. Halusin pitää työpajan mahdollisimman yksinkertaisena. Tein sinisen meren strategiaa mukaillen kolme kysymystä:

1. Mitä hyvää Rauman kaupungin hankintakäytännöissä on?
2. Mitä huonoa Rauman kaupungin hankintakäytännöissä on?
3. Miten kehittäisit Rauman kaupungin hankintakäytäntöjä?

Plussat

- Se, että on hankintapalvelut, hankintastrategia ja hankintaohjeet
- Hankintalain tunteminen
- Asiantuntijuus
- Yhteistyö hankintatoimen ja hallintokuntien välillä
- HINKU-tietoisuus
- Saa itse määrittää kriteerit hankinnoille
- Kausisopimukset -> vapauttaa energiaa muuhun työhön

Miinukset

- Selkeiden ohjeiden puuttuminen esimerkiksi ympäristö- ja sosiaalisten kriteerien käytöstä
- Tavoitteet ja päämäärät eivät ole selvillä
- Verkostomaisen työskentelyn puuttuminen
- Kiire, hankintojen suunnittelulle ei varata aikaa
- Väärään aikaan tehtävät kilpailutukset
- Halvin hinta usein ratkaisee, onko paras?
- Paikallisia yrityksiä ei voida hyödyntää
- Työnjako hankintapalveluiden ja hallintokuntien välillä ei ole täysin selvä
- Vanhentuneet hankintaohjeet ja lomakkeet
- Eletään vain yksi vuosi kerrallaan, suunnittelu vaikeaa ja rahan käytön jäykkyys
- Hankinnan varhaisessa vaiheessa lyödään kustannusarvio lukkoon ja se ei muutu vaikka suunnitelmat muuttuisivat oleellisestikin
- Haaste saada päättäjät ymmärtämään mitä voidaan ja mitä ei voida tehdä

Kehittämis ehdotukset

- Vuorovaikutuksen ja poikkihallinnollisuuden lisääminen -> laajempi näkökulma huomioidaan hankintojen suunnittelussa
- Vuosikello käyttöön ja hankintojen suunnitteluun enemmän aikaa
- mm. urakkahankinnoissa kelpoisuusvaatimukset usein samanlaisia, voisiko tehdä ns. vakiolomakkeet eri kokoluokan urakoille esim. hankintaohjeiden liitteeksi.
- Voisiko lautakunta päättää ympäristöasioissa vähimmäistason. Esim. kuljetusten EURO-päästöluokat
- Pienhankintaohjelman käyttöönotto
- HINKU-tietoisuuden lisääminen -> jos ei tiedetä mitä se on, ei voida vaatia
- Vuoropuhelut yritysten kanssa
- kaupungin oma "energia-asiantuntija" lukisi tarjouspyynnöt läpi
- Motivaation lisääminen etenkin energia-asioissa, esim. "energiatehokkuuskello" josta näkisi saavutetut säästöt.

Kuvio 10. Henkilöstön työpajan kooste

Sain työpajasta paljon irti kehittämistyötäni ajatellen. Keskustelut vahvistivat ajatuksiani hankintatoimen nykytilasta ja kehittämistarpeista (kuvio 10). Keskustelimme, että tarvit-

semme hankintoihin parempaa aikataulutusta sekä selkeitä ohjeita. Pohdimme, että meidän tulee laatia vuosikello, johon laitamme koko vuoden hankinnat. Vuosikello hyödyntäisi kaikkia, niin hallintokuntia, hankintapalveluita kuin yrittäjiäkin.

Keskustelimme myös pienhankintaohjelman käyttöönottamisesta ja siitä, kuinka sillä voitaisiin helpottaa toimialojen hankintoja ja hankintapalvelut voisi hieman seurata ja tilastoida pienhankintoja. Pohdimme, että pienhankintaohjelma voisi tuoda myös rahallista hyötyä organisaatiolle, kun kilpailu lisääntyy avoimuuden myötä.

Energia-asioista keskustelimme melko suuren osan ajasta. Puhuimme muun muassa siitä, kuinka paljon hankinnoilla voidaan vaikuttaa ympäristöön ja Hinku-kuntana nämä ympäristöasiat tulee ottaa huomioon kaikilla tasoilla. Pohdimme, että meidän tulee hyödyntää organisaation omia energia- ja ympäristö-asiantuntijoita paljon enemmän kuin nykyisin. Esimerkiksi niin, että asiantuntija lukisi merkittävät tarjouspyynnöt läpi ja pohjisi, kuinka ympäristöä voisi niissä huomioida.

Pidimme toisen yhteisen työpajan marraskuussa 2017. Siihen osallistui yhtä suuri joukko henkilöitä kuin edelliseen työpajaankin. Osallistujia oli eri toimialoilta ja eri tehtävistä. Toisessa työpajassa kerroin kehittämistyön tilanteesta ja aikataulusta sekä nykytila-analysin tuloksista. Toisessa työpajassa menimme kehittämistyössä askeleen edemmäs ja pohdimme, kuinka hankintojen avulla voidaan toteuttaa valtuuston juuri hyväksymää Rauman Tarinan toista osaa. Seuraavia asioita kirjasimme uuden Rauman Tarinan arvojen ympärille.

OPPIVA:

- Opimme tarjoajilta ja sopimuskumppaneilta (markkinavuoropuhelut)
- Opimme muilta kunnilta ja kaupungeilta

ENNAKOIVA

- Otamme hankintasuunnitelman käyttöön (vuosikello)
- Laitamme tulevat hankinnat myös internettiin

OSALLISTAVA

- Hankintapalvelut järjestää vuosittain tilaisuuden omalle organisaatiolle ajankohtaisista hankinta-asioista
- Lisäämme poikkihallinnollista yhteistyötä

ROHKEA

- Emme pelkää uusia asioita emmekä hankintalakia
- Lisäämme innovatiivisia hankintoja
- Kokeilemme uusia hankintamenetelmiä, esimerkiksi huutokauppaa

Työpajan lopussa käsitelimme myös Rauman Tarinan mukaisia linjauksia. Keskustelimme paljon ja aika varattu uhkasi loppua. Kirjasimme seuraavat asiat:

TERVEELLINEN, TURVALLINEN JA VIIHTYISÄ YMPÄRISTÖ

- Käytämme hankinnoissa sosiaalisia- ja ympäristökriteereitä

VIREÄ ELINKEINOELÄMÄ

- Emme turhaan aseteta sellaisia vaatimuksia, jotka sulkevat paikallisia yrityksiä pois tarjouskilpailuista
- Kehitämme hankintafoorumia vuorovaikutteisemmaksi

HYVÄT YHTEYDET

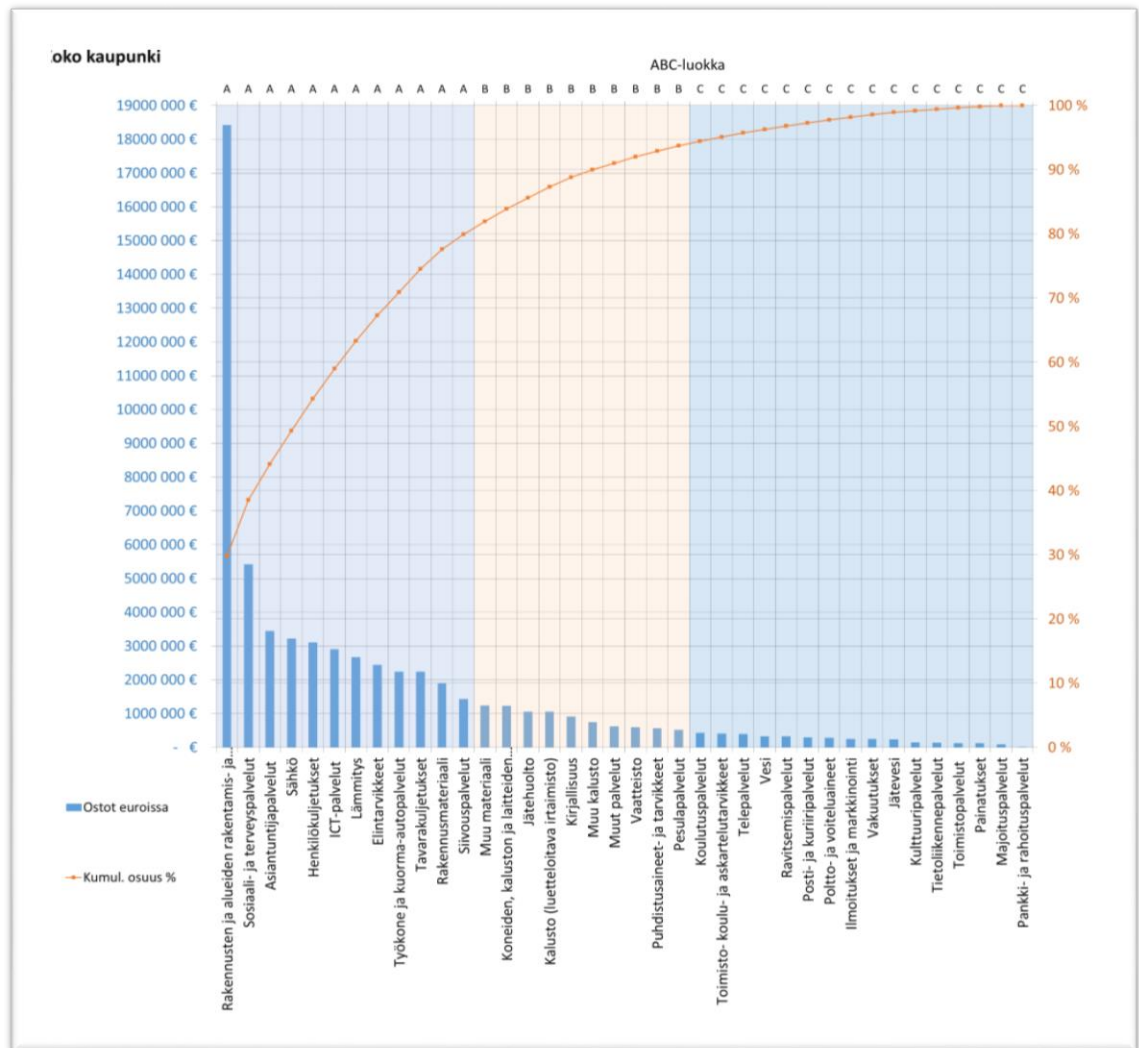
- Laitamme hankintojen sähköiset yhteydet kuntoon (pienhankintaohjelma)

Olin erittäin tyytyväinen myös toisen työpajan annista. Keskustelu oli lennokasta ja osallistujat olivat innokkaita. Päättävöitteeni oli jälleen saada aikaan keskustelua ja haastaa miettimään asioita hankintojen kannalta. Ja siinä onnistuin. Otan yllä kirjaamiamme arvoja ja linjauksia sekä niistä johdettuja, hankintoihin soveltuvia käytäntöjä huomioon uusien hankintaohjeiden laadinnassa sekä kehittämistavoitteiden asettamisessa.

5.1.5 Spend-analyysi, ABC-analyysi ja Kraljicin portfolio

Hankintojen kokonaisuuden kartuttamiseksi kävin yhdessä hankinta- ja logistiikkasihteerin kanssa läpi kaikki vuoden 2016 ostolaskut IP Monitor ohjelman avulla. Jaottelimme ostolaskut talousarvion mukaisiin tileihin. Tilejä oli yhteensä 38. Summien lisäksi tilastoimme toimittajien lukumäärät, laskujen määrät ja suurimmat toimittajat (liite 2). Koko kaupungin ostolaskujen yhteissummaksi saimme 61 865 924 €. Selvästi suurin osa, lähes 30 prosenttia ostoista, kohdistui rakennusten ja alueiden rakentamis- ja kunnossapitopalveluihin.

Organisaation tärkeimpien hankintojen selvittämiseksi jatkoin Spend-analyysiä ABC-analyysillä. Tein analyysit erikseen peruskaupungille, taseyksiköille ja liikelaitoksille, jotta myös liikelaitoksille ja taseyksiköille tärkeät hankinnat tulevat esille, eivätkä ne huku koko kaupungin ABC-analyysissä luokkiin B tai C. Taulukossa 2 on esitetty ABC-analyysi koko kaupungin hankinnoista.



Taulukko 2. ABC-analyysi koko kaupungin hankinnoista

ABC-analyysien pohjalta sijoitin hankinnat edelleen Kraljicin portfolioon (kuvio 11).

Volyyimihankinnat <ul style="list-style-type: none"> • Elintarvikkeet • Sähkö ja lämmitys • Vesi • IT-laitteet • Koneiden ja laitteiden kunnossapitopalvelut • Ajoneuvot • Oppikirjat • Toimisto-koulu- ja askartelutarvikkeet • Vaatteisto • Puhdistusaineet ja -tarvikkeet • Pehmopaperit 	Strategiset hankinnat <ul style="list-style-type: none"> • Rakennusten ja alueiden rakentamis- ja kunnossapitopalvelut • Sosiaali- ja terveyspalvelut • Asiantuntijapalvelut • Henkilökuljetukset • ICT-palvelut • Työkone- ja kuorma-autopalvelut • Siivouspalvelut • Tavarakuljetukset • Jätehuoltopalvelut
Rutiinihankinnat <ul style="list-style-type: none"> • Kirjat, lehdet, painotuotteet • Kopio- ja painatuspalvelut • Toimistokalusteet • Pesulapalvelut • Vartiointi- ja turvallisuuspalvelut • Posti- ja kuriiripalvelut • Vakuutukset • Poltto- ja voiteluaineet • Ilmoitukset ja markkinointi • Tele- ja tietoliikennepalvelut • Toimistopalvelut • Majoituspalvelut • Pankki- ja rahoituspalvelut 	Pullonkaulahankinnat <ul style="list-style-type: none"> • Ydintoimintaan liittyvien tietojärjestelmien ylläpitopalvelut • Organisaatiokohtaiset merkittävien laitteiden varaosat

Kuvio 11. Rauman kaupungin hankinnat sijoitettuna Kraljicin portfolioon

5.2 Kehittämistyön suunnan valinta ja raja

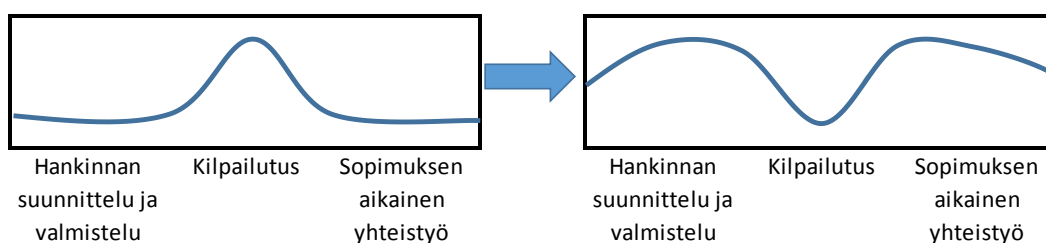
Analyysivaiheen jälkeen minulla oli paljon aineistoa Rauman kaupungin hankintatoimen nykytilasta. Hankintatoimen, sisäisten asiakkaiden ja yrittäjien yhteinen näkemys oli yllättävän yhtenäinen: Hankintoja ei aikatauluteta, markkinavuoropuheluiden hyödyntäminen on liian vähäistä, hankintaohjeet ja hankintastrategiat ovat vanhentuneet, toimialojen ja hankintapalveluiden henkilöstöresurssit ovat ajoittain niukat, oman organisaation asiantuntijoiden hyödyntäminen on liian vähäistä ja sopimuksen hallintaa tulee kehittää.

Tässä vaiheessa keskustelin hankintapalveluiden henkilöstön kanssa ja päätimme, että nykytila-analyysiin ja teoriaan pohjautuen rajaamme tämän kehittämistyön koskemaan seuraavia kokonaisuuksia:

1. Hankintaprosessin kehittäminen (Toimintaprosessien uudistaminen)
2. Hankintojen organisoinnin tarkastelu (Immateriaaliset resurssit)
3. Hankinnoissa tarvittavien työkalujen saattaminen ajan tasalle (Materiaaliset resurssit)

5.2.1 Hankintaprosessin kehittäminen

Aika oli nyt erittäin otollinen hankintaprosessin kehittämiseen, sillä kaupungin laajan organisaatiomuutoksen tavoitteena on poikkihallinnollisen yhteistyön ja vuorovaikutteisuuden lisääminen. Päätimme, että hankintaprosessia kehitetään niin, että pääpaino on hankinnan suunnittelussa ja sopimuksen hallinnassa (kuvio 12).



Kuvio 12. Tavoite hankintaprosessin painopisteiden muuttamiseen

Linjasimme tavoitteeseen päästäksemme, että jokaisen palvelualueen tulee laatia vuosittain budjettiin perustuva hankintasuunnitelma 15.1. mennessä. Hankintasuunnitelmien pohjalta laadimme vuosikellon, jossa on koko vuoden hankinnat vastuuhenkilöineen. Näin voimme jakaa hankintoja tasaisemmin vuoden ajalle. Julkaisemme vuosikellon kaupungin verkkosivuilla ja päivitämme sitä tarvittaessa vuoden aikana. Vuosikello auttaa niin hankintapalveluita kuin eri toimialoja ja yrityksiä resurssien hallinnassa ja suunnittelussa.

Päätimme myös, että markkinakartoituksia ja – vuoropuheluita täytyy hyödyntää entistä enemmän, erityisesti strategisesti tärkeissä hankinnoissa. Hankinnan laajuus, erityisosaamisen vaatimus ja toimittajamarkkinoiden tunteminen ennestään vaikuttavat markkinakartoituksen tarpeellisuuteen ja laajuuteen. Käyttöön otettavia keinoja ovat esimerkiksi tietopyynnöt (Hilmaan), vapaamuotoiset dialogit tai tarkempi tekninen vuoropuhelu.

Linjasimme myös, että meidän tulee vahvistaa hankintaan osallistuvien toimijoiden yhteistyötä. Pyrimme siihen, että hankintapalvelut ja toimialojen eri alojen asiantuntijat

työskentelevät yhteistyössä hankintoja suunniteltaessa. Pyrimme huomioimaan myös käyttäjien näkökulman. Päätimme, että hankintapalvelut järjestää vuosittain omalle organisaatiolle infotilaisuuksia, joissa käydään läpi ajankohtaisia hankinta-asioita. Tarvittaessa myös koulutamme oman organisaation henkilöstöä hankinta-asioissa.

Pyrimme hankinnoissa entistä laajemmin huomioimaan elinkaarikustannukset, eikä vain sen hetkistä hankintahintaa. Hankintojen avulla pyrimme myös vähentämään hiilidioksidipäästöjä, lisäämään energiatehokkuutta, säästämään luonnonvarjoja sekä vaikuttamaan sosiaalisesti vastuullisiin hankintoihin. Jokaisen hankinnan kohdalla muistetaan Rauman kaupungin kuuluminen HINKU-sekä energiatehokkuussopimuksiin. Tulemme käyttämään organisaation omia ympäristö- ja energiatehokkuusasiantuntijoita hankintojen suunnittelun apuna.

Huomioimme Rauman Tarinan linjauksen vireästä elinkeinoelämästä kehittämällä Hankintafoorumia vuorovaikutteisemmaksi ja ennakoivammaksi. Hankintafoorumi on perustettu vuonna 2013 ja sen tarkoituksena on vahvistaa yritysten ja kaupungin välistä yhteistyötä hankinta-asioissa. Huolehdimme myös siitä, että paikallisilla pienillä ja keskisuurilla yrityksillä on mahdollisuuksia osallistua kaupungin järjestämiin tarjouskilpailuihin siten, ettei tarpeettomasti aseteta hankinnalle rajoituksia ja vaatimuksia. Pohdimme myös entistä tarkemmin, kuinka jakaa hankinta tarkoituksenmukaisesti osiin niin, että myös pienet ja keskisuuret yritykset voivat ottaa osaa tarjouskilpailuun.

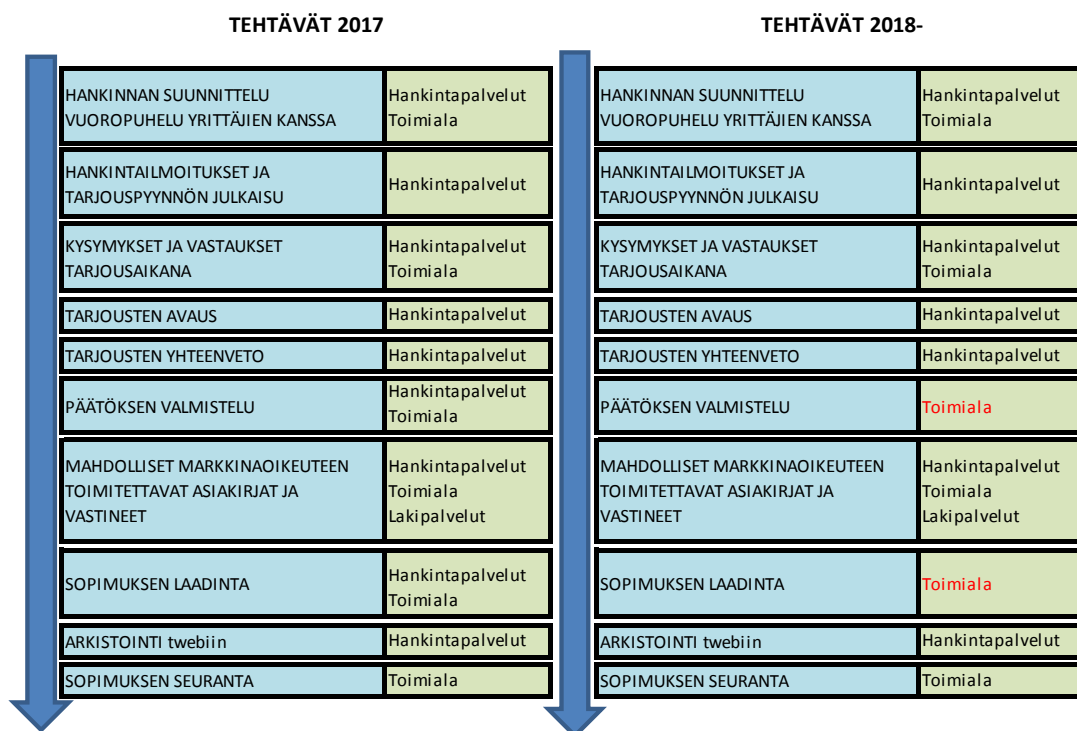
Kirjaamme hankintasopimuksiin selkeästi vastuuhenkilön, joka varmistaa että palveluntuottajien ja toimittajien sopimuksenaikainen toiminta vastaa sovittua. Sopimuksenaikaisessa toiminnassa keskitymme seurantaan ja jatkuvaan yhteistyön kehittämiseen. Seurantapalavereja pidämme säännöllisin väliajoin. Toimittajayhteistyön hallinnalla varmistamme sopimuksen tarkoituksenmukaisen toteutumisen ja kaikkien osapuolien tehtävien asianmukaisen hoitamisen. Keskeistä on pitää sopijapuolten välit avoimena ja rakentavana. Esiin nouseviin ongelmiin etsimme ratkaisua viipymättä.

5.2.2 Immateriaaliset resurssit

Immateriaaliin eli aineettomiin resursseihin luetaan muun muassa henkilöstön resurssit ja osaaminen, tietojärjestelmät ja organisaatiokulttuuri. Yksi keskeinen asia ratkaistavaksemme oli se, miten hankinnat tulee organisoida uudessa kaupungin organisaatiossa. Organisaatiomuutoksen yhteydessä hankintapalveluiden henkilöstön roolit luokiteltiin asiantuntijoiksi. ”Asiantuntija hoitaa omaa perustehtäväänsä laaja-alaisesti koko kaupunkiorganisaatiossa. Asiantuntija osallistuu tarvittaessa erityisasiantuntemuksensa perusteella erilaisten työryhmien toimintaan ja tekee toimeksiantoluonteisesti erilaisia asiantuntijatehtäviä. Asiantuntijat voivat toimia palvelualueilla, palveluyksiköissä, poikkiallinnollisissa tiimeissä ja yhteistyöverkostoissa”. (Rauman kaupungin Intranet, 2018.)

Tarkastelimme hankintaprosessin vastuunjakoja ja sitä, onko tehtävät prosessin eri vaiheissa vastuutettu parhaalla mahdollisella tavalla. Onko jotain töitä, jotka voisi siirtää toimialojen tehtäväksi? Hankinnan onnistumisen kannalta suunnittelu ja valmistelu ovat ensisijaisen tärkeitä. Pohdimme, että niistä emme voi vähentää hankintapalveluiden resursseja. Meidän täytyi tarkastella hankintaprosessin häntäpäätä. Tulimme seuraavaan tulokseen; Päätösten valmistelu on yksi selkeä kokonaisuus, jonka voimme hankintaprosessista erottaa toimialojen tehtäväksi. Se on teknistä Kuntatoimisto -ohjelmistolla tehtävää työtä, johon toimialoilta löytyy hyvää osaamista.

Sopimusten laadinnan puolestaan siirsimme kokonaisuudessaan toimialoille siitä syystä, että siellä on myös asian substanssiosaaminen. Asiaa puolsi myös se, että jos hankintapalvelut laatii sopimuksen, pahimmassa tapauksessa sopimuksen vastuuhenkilö ei tunne valvovansa sopimuksen sisältöä. Kuviossa 13 on esitetty vastuunjako ennen kehittämistyötä sekä sen jälkeen.



Kuvio 13. Hankintaprosessin vastuunjako vuonna 2017 ja vuonna 2018

Töiden uudelleen organisoinnin lisäksi mietimme, kuinka hankintapalveluiden hankinta-osaamista ja resursseja saadaan keskitettyä entistä enemmän strategisten hankintojen kilpailuttamiseen. Linjasimme, että tulemme säästämään resursseja muun muassa liittymällä KL-kuntahankintojen puitesopimuksiin erityisesti volyymi- ja rutiinihankinnoissa. Näiden hankintojen osalta huomioimme paikallisuuden eli pääasiallisesti pyrimme siirtämään puitesopimuksiin niitä hankintoja, joilla ei ole merkitystä paikallisen elinkeinotoiminnan osalta. Hankinnoissa suosimme myös pitkiä hankintasopimuksia aina, kun se on mahdollista ja tarkoituksenmukaista.

Päätimme myös ottaa käyttöön uuden sähköisen työkalun, Clodian pienhankintaohjelman, josta jo työpajassa alustavasti keskustelimme toimialojen edustajien kanssa. Odotettavissa on, että pienhankinnat tulevat lisääntymään. Ohjelman avulla toimialat voivat jatkossa kilpailuttaa yksittäiset pienhankintansa. Järjestelmän käyttö vähentää myös virheitä. Hankintapalvelut voivat myös tarvittaessa valvoa toimialojen tekemiä pienhankintoja sekä tilastoida niitä. Voimme ajan myötä myös odottaa, että pienhankintaohjelman käyttöönotto tuo organisaatiolle kustannussäästöjä, kun pienhankinnat nopeutuvat ja niistä tulee entistä avoimempia.

5.2.3 Materiaaliset resurssit

Töiden sujuvuuden kannalta on tärkeää, että materiaaliset eli aineelliset resurssit ovat kunnossa. Niihin luetaan muun muassa työvälineet. Rauman kaupungin hankintojen yksi tärkeimmistä työkaluista on hankintaohjeet. Ne eivät olleet enää ajantasaiset, koska hankintalaki oli muuttunut ja myös organisaatio oli kokenut uudistuksen. Hankintaohjeiden perusteellinen päivittäminen oli tässä tilanteessa aivan väistämätöntä. Päätin aloittaa uusien hankintaohjeiden laatimisen heti vuoden 2017 kesäloman jälkeen ja asetin tavoitteeksi, että ohjeet on hyväksytty kaupunginhallituksessa ennen vuoden vaihdetta.

Päätimme esimieheni kanssa, että laadin uudet hankintaohjeet, joihin kirjataan hankintojen pelisääntöjen lisäksi Rauman Tarinaa tukevat kehittämistavoitteet. Tulimme myös siihen tulokseen, että emme laadi Rauman kaupungille erillistä hankintastrategiaa, vaan kirjaamme hankintoihin liittyvät strategiset tavoitteet hankintaohjeiden lisäksi toimialojen toimintasuunnitelmiin sekä elinvoimaohjelmaan. Näin tavoitteet ovat lähempänä toimialojen substanssiosaajia ja näin ne toivottavasti mielletään paremmin ja otetaan tehokkaammin käytäntöön.

Aloitin ohjeiden laatimisen täysin puhtaalta pöydältä. En siis ottanut mallia Rauman kaupungin aikaisemmista ohjeista. Tässä vaiheessa käytin benchmarkkausta eli tutustuin muiden kaupunkien hankintaohjeisiin sekä – strategioihin. Luin myös valtion hankintakäsikirjaa. Niistä sain ajatuksia, millaiset hankintaohjeet meille olisi parhaat, ja mitä niissä tulee huomioida. Laadin uusiin hankintaohjeisiin (liite 3) neljä pääkappaletta:

1. Yleistä
2. Pienhankinta
3. Hankintalain mukainen hankintaprosessi
4. Hankintojen kehittäminen.

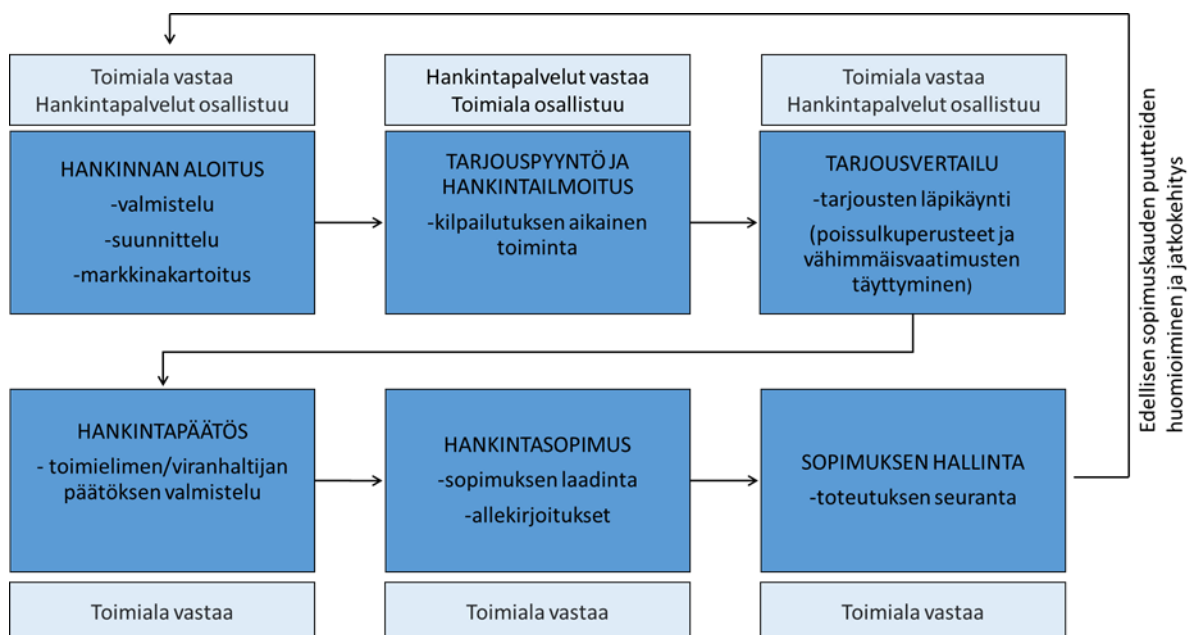
Yleistä- otsikon alle kirjoitin sääntöjä hankintaohjeiden soveltamisesta, hankintalain periaatteista, kynnysarvoista sekä Rauman kaupungin omista kilpailutuskäytännöistä. Samaa kappaletta linjattiin myös yhteishankintayksikköjen sopimusten hyödyntämisestä Rauman kaupungin hankinnoissa.

Pienhankinta-otsikon alle kirjasin pelisäännöt Rauman kaupungin pienhankinnoille. Uudessa hankintalaissa nostettiin kansallisia kynnysarvoja, joten pienhankinnat lisääntyvät

tulevaisuudessa, ja on tärkeää, että ohjeet niiden osalta ovat ajan tasalla. Pienhankintoihin ei noudateta hankintalakia, mutta hankintalain mukaisia pääperiaatteita tulee noudattaa. Laadin hankintaohjeisiin Rauman kaupungin omat pienhankintojen periaatteet. Minun oli ratkaistava kysymys siitä, minkä suuruiset hankinnat tulee kilpailuttaa ja minkä suuruiset hankinnat voi tehdä suorahankintana. Mitkä siis ovat Rauman kaupungin omat pienhankintojen kynnysarvot? Pyörittelin tätä päässäni pitkään, kyselin organisaatiossa muiden mielipiteitä ja lopulta päädyin ehdottamaan, että pysymme nykyisissä rajoissa. Meillä ei ollut mitään syytä alentaa niitä. Toisaalta niiden korottaminen olisi voinut johtaa kustannusten nousuun ja epätasa-arvoiseen toimintaan. Kirjasin siis ohjeisiin, että kaikki yli 15 000 euroa ylittävät tavara- ja palveluhankinnat sekä 50 000 euroa ylittävät urakka-hankinnat tulee kilpailuttaa. Lisäksi linjasin, että kilpailutus tulee ensisijaisesti tehdä uudella pienhankintaohjelmalla.

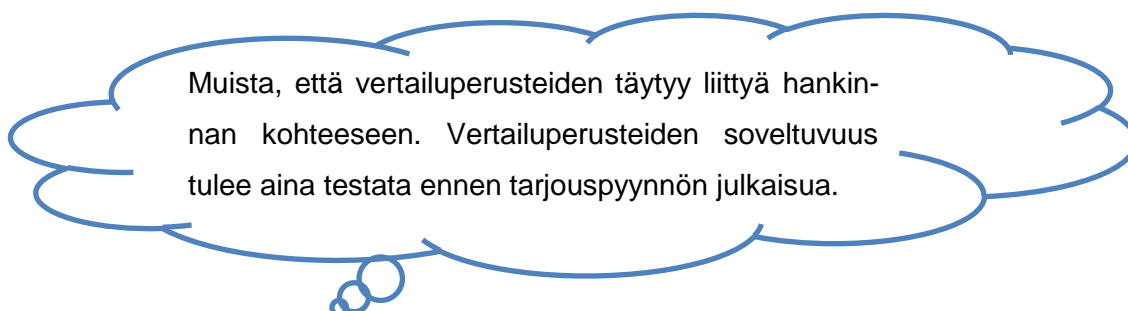
Minun täytyi siis laatia pienhankintaohjelman käytöstä yksityiskohtaiset ohjeet, joiden avulla toimialat voivat kilpailuttaa hankintansa. Koska pienhankinta-ohjelma oli minullekin täysin uusi, jouduin itse harjoittelemaan ohjelman käytön ensin. Tein mallitarjouspyyntöjä ja samalla kirjasin ohjeita. Kun olin saanut ohjeet kirjoitettua, testasimme niitä pilottihankinnassa. Eli toimialalta yksi henkilö teki pienhankinnan ohjeita noudattaen. Hän kertoi minulle epäselvät kohdat ja muokkasin ja tarkensin ohjeita kommenttien perusteella.

Hankintalain mukainen hankintaprosessi -otsikon alle kirjasin koko hankintaprosessin alusta loppuun. Kirjoitin sen auki mahdollisimman tarkasti. Tein ohjeista myös sellaiset, että toimialat saavat kokonaiskuvan hankintalaista, sillä hankintaprosessissa suurin vastuu on toimialoilla. Kuviossa 14 on esitetty Rauman kaupungin hankintaprosessi. Vastuunjako on kehittämistyön linjauksen mukainen.



Kuvio 14. Hankintaprosessin kulku ja vastuunjako

Tein ohjeisiin myös pieniä tietoiskuja sellaisista aiheista, joissa on ollut ongelmia. Esimerkki kuviossa 15 esitetty, että vertailuperusteiden tulee liittyä hankinnan kohteeseen.



Kuvio 15. Esimerkki hankintaohjeiden tietoiskusta

Hankintojen kehittäminen-otsikon alle kirjasin auki kaikki tässä toimintatutkimuksessa linjatut kehittämistavoitteet. Näin meillä oli samassa asiakirjassa kaikki tarpeellinen eli ohjeet operatiivisen hankintatyön tueksi, yhteiset pelisäännöt ja hankintojen kehittämistavoitteet. Huomioin uusissa hankintaohjeissa kaikki organisaatiossa ja sen toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset; uuden hankintalain, organisaatiomuutoksen sekä uuden Rauman Tarinan. Ajantasaisten hankintaohjeiden ja asiakirjamallien avulla pysymme välttämään päällekkäistä työtä sekä säästämään henkilöresursseja.

Pyysin hankintapalveluiden henkilöstöä, kaupungin johtoryhmää, toimialojen henkilöstöä sekä yrittäjiä kommentoimaan laatimiani hankintaohjeita. Kommentit koskivat lähinnä jotain pieniä viilauksia ja mitään suurempia muutoksia en tässä vaiheessa enää tehnyt.

Lopuksi esittelin valmiit hankintaohjeet Rauman kaupunginhallituksen info-osassa kaksi viikkoa ennen varsinaista päätöksentekoa. Vuoden 2017 viimeisessä kokouksessaan Rauman kaupunginhallitus hyväksyi hankintaohjeet ja päätös tuli voimaan 1.1.2018. Kaupunginhallituksen hyväksymät hankintaohjeet julkaistiin kaupungin intranetin ajan-kohtaista – ja hankinnat sivuille. Niistä ohjeet tavoittivat organisaation työntekijät. Ohjeet otettiin tehokkaasti käyttöön. Kävin esittelemässä ohjeita myös toimialojen järjestämissä tilaisuuksissa ja johtoryhmissä.

6 Kehittämistyön tulokset

6.1 Kehittämistyön implementointi

Osallistavan kehittämistyön avulla pyrin siihen, että myös jalkauttaminen etenee prosessin edetessä. Osallistin kehittämistyöhön kaikki tärkeimmät sidosryhmät. Erityisesti analyysivaiheessa oli useita tilaisuuksia, joissa osallistujat pystyivät kertomaan omat haasteensa ja toiveensa hankintojen suhteen. Lisäksi pyysin heitä kertomaan viestiä kehittämistyöstä omiin työyhteisöihinsä. Kehittämistyöstä on myös tiedotettu kaupungin henkilöstölle pieninä tietoisuuksina aina sopivissa tilaisuuksissa sekä henkilöstölehdissä. Olen kirjannut kaikki kehittämistyön myötä tulleet muutokset uusiin kaupunginhallituksen hyväksymiin hankintaohjeisiin. Nämä uudet hankintaohjeet ja asiakirjamallit ovat kaikkien toimialojen käytössä.

Olemme ottaneet uuden pienhankintaohjelman asteittain käyttöön. Sitä mukaan, kun toimialat ovat tehneet pienhankintoja, olen opettanut jokaiselle hankinnasta vastaavalle henkilölle uuden ohjelman alusta pitäen. Uskon, että tällä tavoin henkilöstö oppii sen perusteellisemmin ja vähennämme myös mahdollista muutosvastarintaa.

6.2 Muutoksen toteutumisen arviointi

Toimintatutkimuksen tarkoituksena on aina muutos. Pelkkä muutoksen aikaansaaminen ei kuitenkaan riitä, vaan se on pystyttävä myös todentamaan (Kananen 2014, 117). Implementoinnin jälkeen täytyy siis mitata muutoksen toteutuminen. Koska ”suuri laiva kääntyy hitaasti”, emme pysty kaikkien tavoitteiden toteutumista mittaamaan vielä tässä vaiheessa. Kuviossa 16 on esitetty selkeät muutokset on/off- mittarin muodossa.

	Käytössä 1.2.2017	Käytössä 1.2.2018
Ajantasaiset hankintaohjeet	ei	kyllä
Pienhankintaohjelma	ei	kyllä
Vuosikello	ei	kyllä

Kuvio 16. Muutosten toteutuminen, On/Off mittari

Vaikka uudet hankintaohjeet ja siihen kirjatut uudet pelisäännöt ja kehittämistavoitteet otettiin virallisesti käyttöön vasta vuoden 2018 alussa, on kehittämistyössä linjattuja elementtejä käytetty jo koko edellisen syksyn ajan. Itse olen huomionnut selkeää muutosta henkilöstön asenteessa ja toimintatavoissa. Pyysin ajatusteni tueksi organisaation asiantuntijoita sekä yrittäjäjärjestöä kertomaan, ovatko he huomanneet muutosta tai ovatko he muuttaneet toimintaansa.

Hankinta-asiantuntija Pikkujämsä (2018) kertoo että, vuoropuheluita yrittäjien kanssa on selkeästi lisätty. Itse hän on ollut myös mukana muutamissa pienissä tilaisuuksissa ja vuoropuhelut ovat olleet avartavaa ja antaneet hyviä työkaluja tarjouspyyntöjen tekemiseen. Poikkihallinnollinen yhteistyö eri toimialojen kanssa on entisestään tiivistynyt ja hankintapalvelut on otettu kiitettävästi mukaan suurempien kilpailutusten valmisteluun melko aikaisessa vaiheessa.

Hankintapalveluiden tiimi on järjestellyt keskenään lähinnä kausisopimusten kilpailutusten aikatauluja ja vastuuhenkilöitä. Kausisopimusten kilpailutusaikataulut ja vastuuhenkilöt on julkaistu vuoden 2017 syksystä lähtien Rauman kaupungin verkkosivuilla. Uusien hankintaohjeiden mukainen vuosikello on otettu käyttöön vuoden 2018 alusta lukien. Saimme toimialoilta tiedot niiden kuluvan vuoden investointihankkeista melko hyvin. Ainoastaan muutamia palveluyksiköitä täytyi hieman muistutella. Hankkeet kokosimme taulukkoon, jonka julkaisimme kaupungin verkkosivuilla. Julkaistun taulukon perusteella

muutamat yritykset ovatkin jo ottaneet yhteyttä hankintapalveluihin ja halunneet keskustella tulevista hankinnoista. (Pikkujämsä 2018.)

Myös energia-asiat ovat nousseet enemmän pinnalle. Esimerkiksi keittiölaitteiden tarjouspyyntöä valmistellessani otin yhteyttä kaupungin energia-asiantuntijaan, koska lähtötiedoissa ei ollut vaatimuksia laitteiden energialuokista eikä energiankulutuksesta. Totesimme yhdessä, että suurkeittiölaitteissa ei ole olemassa energialuokitusta. Energia-asiantuntijamme päätti pitää ruokapalveluiden esimiesten kanssa neuvonpitoa, miten keittiöissä voidaan vähentää energiankulutusta esimerkiksi Motivan ohjeistuksen avulla. (Pikkujämsä 2018.)

Uudessa hankintaohjeessa oli liitteenä reklamaatiolomake, jota tulee käyttää aina, kun hankintasopimuskumppanille on huomautettavaa joko tavaran laadun tai toimituksen suhteen. Reklamaatiolomake on otettu toimialoilla innostuneena ja kiitollisuudella vastaan, sillä lomake selkeyttää heidän toimintaansa ongelmatilanteissa. Lisäksi lomake edesauttaa reklamaatioiden dokumentointia siten, että lomakkeiden perusteella voidaan selkeästi osoittaa puutteet ja niihin voidaan sopimusta irtisanottaessa tarvittaessa vedota. (Pikkujämsä 2018.)

Kaiken kaikkiaan voin todeta, että tämän kehittämistyön valmistelun aikana on Rauman kaupungin hankintapalveluissa kehitytty suurin harppauksin ja innostus työhön on entisestään lisääntynyt. Lisäksi työn sivutuotteena on hankintapalveluiden hyvä tiimihenki ja tiimityöskentely entisestään parantunut. (Pikkujämsä 2018.)

Satakunnan Yrittäjien hankintaneuvoja Koskinen (2018) kertoi huomanneensa parannuksia. Hänen mukaansa Rauman verkkosivuilla julkaistu ”Tulossa olevat kilpailutukset” -osio on erinomainen parannus paikallisten yrittäjien mahdollisuuksiin seurata tulevia kilpailutuksia. Vastaavan läpinäkyvyyden ja tulevien kilpailutusten informoinnin hän toivoisi tulevan myös muiden kuntien ja kaupunkien toimintatavaksi laajemminkin. Hänen mukaansa kyseinen avoin aikataulujen julkistaminen paikkaa myös osaltaan mahdollisen määrämuotoisen markkinavuoropuhelun tai – kartoituksen väliin jäämisen, sillä aktiiviset paikalliset yrittäjät saavat kuitenkin mahdollisuuden vaikuttaa hankintojen laadulliseen sisältöön.

Päivitetystä hankintaohjeesta on hyvin otettu huomioon uuden hankintalain mukaiset tavoitteet ja tuotu selkeästi esille myös Rauman kaupungin määrätykset pienhankinnoille,

sekä niiden ohjeistuksen mukaiselle hankkimiselle. Cloudia pienhankintapalvelun käyttöönotto on myös erinomainen parannus yrittäjien kannalta, sillä se mahdollistaa avoimen ja läpinäkyvän menettelyn hankintoja tekevien toimialojen suunnalta ja antaa myös tasapuolisen mahdollisuuden yrittäjille osallistua tarjouskilpailuihin hankintojen tarjoajina. (Koskinen 2018.)

Hankintafoorumin toiminta on aktivoitunut. Yhdessä kaupungin ja yrittäjäjärjestön kesken on suunniteltu hankintoihin liittyvää koulutusta ja yleistä yhteistyöinformointia. Myös yhteinen sisällöntuotanto on lisääntynyt muun muassa hankintaohjeen, kilpailutuskalenterin ja elinvoimaohjelman myötä. Yrittäjäjärjestö on myös lisännyt aktiivisuuttaan hankintafoorumia kohtaan. Yleisesti Rauman kaupungin ja erityisesti hankintapalveluiden, sekä yrittäjien välinen keskustelu ja kanssakäyminen on erittäin kehittävää, positiivista ja alueen elinkeinotoimintaa tukevaa. (Koskinen 2018.)

Rauman kaupungin energia- ja automaatioasiantuntija sekä HINKU-hankkeen koordinaattori kertovat, että organisaatiossa on aloitettu poikkihallinnollinen kehittämistyö, jonka tavoitteena on luoda kokonaisvaltainen HINKU-toimintasuunnitelma, joka osaltaan ohjaa myös Rauman kaupungin ”kestävän kehityksen” mukaisia hankintoja. Kehittämistyön alussa luodaan toimintasuunnitelma Rauman kaupungin ja Työ- ja elinkeinoministeriön väliseen energiatehokkuussopimukseen. Työssä on ensivaiheessa kartoitettu jokaisen palvelualueen osalta, millä keinoin energiatehokkuussopimuksen velvoitteet ja säästötavoitteet täytetään. Toisessa vaiheessa kaikki yhdessä luodut ”keinot” liitetään yhteen energiatehokkuussopimuksen toimintasuunnitelmaksi ja edelleen osaksi HINKU-strategiaa. Näillä toimin tuetaan sekä Rauman kaupungin strategiaa että ympäristöystävällisiä hankintoja. (Kailaste & Lehtonen 2018.)

7 Pohdinta ja jatkokehitys

Tutkimuksen tarkoituksena oli saada kattava kuva Rauman kaupungin hankintatoimen nykytilasta ja kehittää toimintaa heikkouksien osalta. Ilmenneet ongelmat ja kehittämistarpeet olivat kaikki tyypillisiä julkisille organisaatioille. Tutkimuksen aikana linjasimme, että kehitämme hankintaprosessia ennakoivammaksi ja kiinnitämme enemmän huomiota sopimuksenhallintaan. Paransimme aikataulutusta ja avoimuutta vuosikellon avulla sekä tarkastelimme hankintojen organisointia ja vastuunjakoa nykyiseen uuteen organisaatioon sopivammaksi. Otimme myös käyttöön uuden pienhankinta-ohjelman, jonka us-

komme helpottavan pienhankintojen tekemistä tulevaisuudessa. Kaikki kehittämistoimenpiteet kirjasimme uusiin kaupunginhallituksen hyväksymiin hankintaohjeisiin yhteiseksi, koko organisaatiota koskeviksi toimintasäännöiksi.

Kehittämistyön aikana emme tehneet Rauman kaupungin hankintatoiminnassa yhtä suurta muutosta, vaan monta pientä parannusta. Kehittämistyön myötä saimme kauan kaivattua selkeyttä Rauman kaupungin hankintoihin. Saimme yhteiset pelisäännöt ja myös tavoitteet, joita kohti pyrimme. Aika oli kehittämistyölle erittäin otollinen. Jotain oli pakko tehdä, koska olimme siinä tilanteessa, että sekä organisaatiossa että toimintaympäristössä oli tapahtunut paljon muutoksia. Opinnäytetyöni avulla saimme nipistettyä kii-reisestä työarjestamme kehittämistyön vaatiman ajan ja saimme osallistettua työhön organisaatiosta eri toimialojen avainhenkilöitä. Opinnäytetyön ansiosta teimme kehittämistyön perusteellisemmin ja viitekehyksen teoriaan tukeutuen.

Pidetyissä työpajoissa ja muissa tilaisuuksissa tuli myös ilmi, että henkilöstö on varsin tyytyväinen hankintapalveluiden toimintaan ja he pitävät yhteistyötä sujuvana. He myös arvostavat hankintapalveluiden työtä. Tämä positiivinen palaute innostaa entisestään kehittämään hankintatoimintaa ja yhteistyötä toimialojen kanssa.

Meidän ei auta jäädä paikoilleen, sillä toimintaympäristö muuttuu koko ajan kovaa vauhtia. Meidän tulee hankintapalveluissa alati kehittää omaa osaamistamme. Esimerkiksi innovatiivisten hankintojen tekemiseen tarvitsemme vahvaa hankintaosaamista. Tulospäristeisuuden ja vaikuttavuuden hankinta julkisissa hankinnoissa kasvaa. Se, että ositamme tuloksia suoritteiden sijaan, on usein paras tapa hankkia palvelua, mutta se vaatii meiltä juuri tutkimuksessa linjattua pitkäjänteistä poikkihallinnollista yhteistyötä, markkinavuoropuheluita ja vahvaa laskentaosaamista.

Hankintaosaamiseen kuuluu olennaisesti myös organisaation osaaminen ja kiinnostus kehittää hankintoja. Tulevaisuudessa meidän tuleekin tarkastella myös toimialojen hankintaosaamista ja niiden vaatimaa koulutusta. Erityisesti meidän tulee kiinnittää huomiota sopimusten laatimiseen ja hallintaan. Hankintaohjeisiin voisimme ehkä lisätä enemmän ohjeita sopimusten elinkaarenhallinnasta. Meidän tulee myös pohtia, kuinka saisimme kehitettyä ainaisten sanktioiden tilalle toimivan kannustin- tai bonusjärjestelmän.

Hankintaosaamisessa oleellista on myös se, puhummeko hankintapalveluissa samaa kieltä kuin toimialojen substanssiosaajat. Ymmärtävätkö substanssiosaajat ”hankintakieltä” ja osaammeko me esittää oikeita kysymyksiä. Tarvitsemmeko toimialoille ”tulkkeja”, jotka ymmärtäisivät hankintalain pääperiaatteet ja osaisivat omilla palvelualueillaan opastaa hankintojen suunnittelussa ja valmistelussa? Tähän vastauksena voisi olla uuden organisaatiomallin mukainen poikkihallinnollinen hankintatiimi, jota kokoontuisi säännöllisin väliajoin. Tiimin perustaminen ei kuitenkaan saisi tehdä asioidemme hoitamisesta liian jäykkää, vaan meidän tulee säilyttää hyvä yhteistyö ja joustavuus toimialojen ja hankintapalveluiden välillä.

Hankintavolyymit ovat hyvin suuria ja tulevaisuudessa ne todennäköisesti vain kasvavat. Hankinnoilla voidaan samoilla volyymeilla saavuttaa paljon erilaisia yhteiskunnallisia tavoitteita. Esimerkiksi kaupungin elinvoimaisuuden kannalta onnistuneet hankinnat ovat avainasemassa. Meidän täytyy pitää huolta siitä, että hankinnat saavat organisaatiossa sille kuuluvan strategisen asemansa. Ja että seurantaan kehitetään oikeat mittarit, joilla hankintojen vaikuttavuutta pystytään mittamaan ja Rauman Tarinan tavoitteiden toteutusta seuraamaan.

Lähteet

Alho-Malmelin, Marika 2017. Henkilöstöraportti. Rauma

Eskola, Salla & Kiviniemi, Eeva & Krakau, Tarja & Ruohoniemi Erko. 2017. Julkiset hankinnat. Alma Talent, Helsinki.

Euroopan komissio 2005. Ympäristöä säästäviä hankintoja, käsikirja ympäristönäkökohtien huomioon ottamisesta julkisissa hankinnoissa. Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, Belgia.

Hankintailmoitukset. Kynnysarvot. <https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/kynnysarvot/>. Luettu 6.1.2018.

Huuhka, Terttu 2017. Tehokkaan hankinnan työkalut. Books on Demand, Helsinki

Kailaste, Tuija & Lehtonen, Matti 2018. Rauman kaupunki, Rauma. Sähköposti 28.1.2018.

Kamensky, Mika 2015. Menestyksen timantti. Strategia, johtaminen, osaaminen, vuorovaikutus. Talentum, Helsinki

Kananen, Jorma 2012. Kehittämistutkimus opinnäytetyönä- Kehittämistutkimuksen kirjoittamisen käytännön opas. Jyväskylän ammattikorkeakoulu, Jyväskylä

Kananen, Jorma 2014. Toimintatutkimus kehittämistutkimuksen muotona. Jyväskylän ammattikorkeakoulu, Jyväskylä.

Kaipia, Riikka 2016. Hankintatoimen strategisuus. Luento. Metropolia, Vantaa

Kanerva, Inka 2008. Kuntatuottavuuden ABC. Suomen kuntaliitto, Helsinki.

Kehusmaa, Kirsti 2010. Strategiatyö-Organisaation voimanlähde. Kauppakamari, Helsinki.

Koskinen, Jarkko 2018, Hankintaneuvoja. Satakunnan yrittäjät. Pori. Sähköposti 25.1.2018.

Kontio, Annamari & Kronström, Sanna & Kumlin, Aarne & Mäki, Laura. 2017. Julkiset hankinnat-käsikirja. Edita Publishing Oy, Helsinki.

Kuhmonen, Tuomas & Ahokas, Ira & Ruotsalainen, Juho. 2013. Hankinnat osana kuntien elinvoiman johtamista. Tutu e-julkaisuja 6/2013. Turun yliopisto, Turku. https://www.utu.fi/fi/yksikot/ffrc/julkaisut/e-tutu/Documents/eTutu_2013-6.pdf. Luettu 28.5.2017.

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista. 29.12.2016/1397

Lauslahti, Sanna 2003. Menestyvä kunta. Kuntalaislähtöinen talousjohtaminen. WSOY, Helsinki.

Lindroos, Jan-Erik & Lohivesi, Kari 2010. Onnistu strategiassa. 3. uudistettu painos. WSOYpro Oy, Helsinki

Linturi, Hannu 2003. Toimintatutkimus. Verkkoartikkeli. <http://nexusdelfix.internex.fi/fi/sisalto/> HYPERLINK. Luettu 17.7.2017.

Luomala, Anne. 2008. Muutosjohtamisen ABC: Ajatuksia muutoksen johtamisesta ja ihmisten johtamisesta. Tampere. <http://www.uta.fi/jkk/synergos/tyohyvinvointi/op-paat/muutoskirja.pdf>. Luettu 6.1.2018.

Iloranta, Kari & Pajunen-Muhonen, Hanna 2015. Hankintojen johtaminen, ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan. 3. uudistettu painos. Tietosanoma, Helsinki.

Nieminen, Sanna 2016. Hyvä hankinta, parempi bisnes. Talentum Pro, Helsinki.

Pauni, Markus & Ojakoski, Maria 2013. Elävä kuntastrategia. Kuntaliitto. Kuntatalon paino, Helsinki.

Pikkujämsä, Marjatta 2018. Rauman kaupunki, Rauma. Sähköposti 2.2.2018.

Rauman kaupunki. Avaintiedot. <https://www.rauma.fi/kaupunki-ja-hallinto/tietoa-raumasta/avaintiedot/>. Luettu 17.7.2017

Rauman kaupunki. Organisaatiouudistus. <https://www.rauma.fi/wp-content/uploads/2017/08/Organisaatio-KV-30.1.2017-paiv.-KH-8.5.2017.pdf>. Luettu 17.7.2017

Rauman kaupunki. Strategia/Rauman Tarina, osa 2. www-sivut. <https://www.rauma.fi/kaupunki-ja-hallinto/talous-ja-strategiat/strategia-rauman-tarina-osa-2/>. Luettu 6.1.2018

Rauman kaupungin hallintosääntö. 2017.

Saari, Ahti 2016. Strategisen johtamisen perusteet. Luento. Metropolia, Vantaa

Sallinen, Sini & Majoinen, Kaija & Salenius, Maria. 2013. Elinvoimainen ja toimintakykyinen kunta. Suomen kuntaliitto, Helsinki.

Suomen kuntaliitto 2012. Kuntatalous – monen muuttujan summa. 3. uudistettu painos. Lönnberg Print & Promo, Helsinki

Suomen kuntaliitto 2017, <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/Sivut/default.aspx>. Luettu 19.2.2017

Sydänmaalakka Pentti 2015. Älykäs julkinen johtaminen. Talentum Media, Helsinki.

Vuorinen, Tero 2013, Strategiakirja 20 työkalua. Talentum Media Oy, Helsinki.

Väänänen, Esa. 2017. Utilization of private purchasing best practices in procurement of services in Finnish municipalities. Aalto University publication series. Doctoral dissertations 46/2017. Aalto University, Helsinki.